347
C-22
10113 p

352
С. 22
3823.
XX 215
X 162
БИБЛИОТЕКА
ТИМОФЕЕВАГО
ПРИКЛАЧИВШАГО
КЛУБА

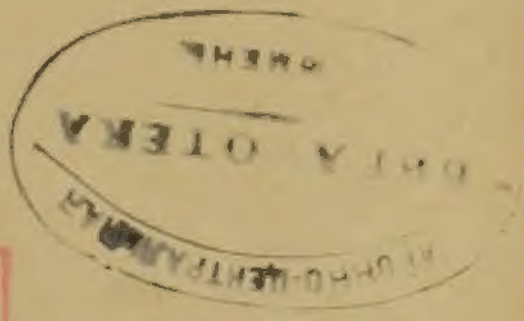
947
С. 22
4-8

ЮБИЛЕЙНЫЙ ЗЕМСКІЙ СБОРНИКЪ

5 3

1864–1914

1=1
X-152



у. 3 р.

E1101

977
С-22.

1864—1914

ЮБИЛЕЙНЫЙ ЗЕМСКІЙ СБОРНИКЪ

10113

Подъ редакціей

Б. Б. Веселовскаго и З. Г. Френкеля

П—39

БИБЛІОТЕКА ТЮМЕНСКАГО ПРИКАЗЧИЧЬЯГО КЛУБА.

2339

ИЗДАНІЕ Т-ВА О. Н. ПОПОВОЙ
С.-ПЕТЕРБУРГЪ
1914

Обложка работы художника Н. Герардова.

Тип. Г. Шумахера и Б. Брукера (Спб., Екат. кан., 94).

Оглавленіе.

	Стр.
Вмѣсто предисловія	V
Отъ редакціи	VII
Н. Н. Авиновъ. Главныя черты въ исторіи законодательства о земскихъ учрежденіяхъ	1
Б. Б. Веселовскій. Децентрализація управленія и задачи земства	35
Н. И. Лазаревскій. Земское избирательное право	50
П. П. Гронскій. Теоріи самоуправленія въ русской наукѣ	76
М. М. Могилянскій. 1) Земство и мѣстный судъ. 2) Земство и юридическая помощь населенію	86
А. И. Шингаревъ. Вопросъ объ улучшеніи земскихъ финансовъ	97
В. Ѳ. Караваевъ. Земскія смѣты и раскладки	155
И. Н. Калитѣевскій. Земскій Домъ-Музей	180
Л. Д. Брюхатовъ. Значеніе «третьяго элемента» въ жизни земства	186
В. Н. Твердохлѣбовъ. Выдѣленіе городовъ въ самостоятельныя земства	206
К. Рощинъ. Земскія учрежденія и Сенатъ	219
В. Богучарскій. «Земскій Союзъ» конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ XIX вѣка	233
А. А. Кауфманъ. Земская статистика	260
Гр. Павелъ Толстой. Продовольственное дѣло	292
В. Э. Брунстъ. Земская агрономія	323
В. В. Хижняковъ. Земство и кооперація	342
Е. А. Звягинцевъ. Земство и учебное вѣдомство	359
В. И. Чарнолускій. Земство и внѣшкольное образованіе	370
Б. Б. Веселовскій. Всеобщее обученіе и земство	391
Б. П. Вологдинъ. Земская статистика народнаго образованія	399
З. Г. Френкель. Основной неразрѣшенный вопросъ земской медицины	412
И. И. Петрункевичъ. Ближайшія задачи земства (1879 г.)	429
Кн. Дм. Шаховской. Политическія теченія въ русскомъ земствѣ	437

Портреты земскихъ дѣятелей.

Кн. А. И. Васильчиковъ — гласный Новгородскаго земства (1865 — 1871 г.г.), авторъ сочиненія „Самоуправленіе“ и др. работъ по земскимъ вопросамъ, оказавшій большое вліяніе на земскую дѣятельность и на земскихъ дѣятелей перваго періода, одинъ изъ иниціаторовъ насажденія ссудо-сберегательныхъ товариществъ въ Россіи 17

А. М. Унковскій—видный дѣятель эпохи освобожденія крестьянъ, иниціаторъ извѣстнаго адреса, принятаго Тверскимъ дворянствомъ

Стр.

3 февраля 1862 г., авторъ записки о коренномъ преобразованіи дореформеннаго мѣстнаго управленія, гласный Тверского земства (60-е годы) 25

А. И. Кошелевъ—выдающійся дѣятель эпохи освобожденія крестьянъ, авторъ нѣсколькихъ работъ по земскимъ вопросамъ, издатель журнала „Бесѣда", газеты „Земство", одинъ изъ руководителей Рязанскаго земства (1865—1883). 41

Ю. Ѳ. Самаринъ—извѣстный славянофилъ, виднѣйшій дѣятель эпохи освобожденія крестьянъ, гласный Московскаго земства (1865—1875). 65

П. А. Бакунинъ—одинъ изъ наиболѣе яркихъ представителей земскаго радикальнаго теченія, первый предсѣдатель Новоторжской земской управы, гласный Тверского земства (1865—1889). 81

А. А. Бакунинъ—выдающійся земскій работникъ, гласный Тверского земства съ 1865 по 1906 г. 105

Д. А. Наумовъ—безсмѣнный предсѣдатель Московской губернской земской управы въ теченіе 1865—1893 г.г. 145

Ю. Скалонъ—предсѣдатель Московской уѣздной земской управы въ 1874—83 г.г., редакторъ газеты „Земство", виднѣйшій земецъ-публицистъ 177

Н. Ѳ. Анненскій—яркій представитель „третьяго элемента", одинъ изъ создателей земской статистики, выдающійся общественный дѣятель и публицистъ 193

А. Ѳ. Линдфорсъ—гласный Черниговскаго земства; одинъ изъ наиболѣе активныхъ дѣятелей земскаго конституціоннаго движенія конца 70-хъ годовъ 257

В. И. Орловъ—основоположникъ земской статистики, первый завѣдующій статистическимъ бюро Московскаго земства, организаторъ земскихъ статистическихъ работъ въ рядѣ губерній 265

Гр. П. А. Гейденъ—выдающійся общественный дѣятель, гласный Псковскаго земства (1885—1907 г.г.), президентъ Имп. Вольнаго Экономическаго о-ва, членъ I Государственной Думы 297

П. А. Корсаковъ—гласный Тверского земства (до 1909 г.), членъ Тверской губ. управы въ 70—80-хъ годахъ; выдающійся земскій работникъ 321

А. П. Батуевъ — яркій представитель молодыхъ земскихъ дѣятелей 90-хъ годовъ, предсѣдатель Вятской губ. управы въ 1894—1896 г.г., вдохновитель широкаго размаха дѣятельности Вятскаго земства въ 90-хъ годахъ 353

Бар. Н. А. Корфъ—извѣстный педагогъ, одинъ изъ создателей земской школы, выдающійся земецъ-публицистъ, гласный Екатеринославскаго земства (1865—1871 г.г.) 369

А. Н. Поповъ — гласный Новгородскаго (1865—1880) и Смоленскаго (1883—1905) земствъ, предсѣдатель Череповецкой (1865—1871) и Новгородской губ. управы (1871—1880), выдающійся земскій работникъ, членъ I Государственной Думы 393

Е. А. Осиповъ—одинъ изъ главныхъ творцовъ земской медицины, первый завѣдующій санитарнымъ бюро Московскаго губ. земства, авторъ капитальнаго труда „Русская земская медицина". 409

Двѣ карты распредѣленія земско-медицинской помощи и двѣ діаграммы, относящіяся къ статьѣ З. Г. Френкеля.

Вмѣсто предисловія.

На исходѣ полувѣковой работы земства чрезвычайно важно подвести основные итоги земской дѣятельности въ цѣломъ и въ отдѣльныхъ областяхъ,—показать недочеты и намѣтить пути и средства для ихъ устраненія.

Настоящій сборникъ не имѣетъ въ виду столь обширную задачу; его цѣлью является лишь очертить рядъ очередныхъ крупныхъ земскихъ вопросовъ, выдвигаемыхъ жизнью, и дать посильное освѣщеніе ихъ. При этомъ въ силу ограниченности времени, имѣвшагося въ распоряженіи, пришлось отказаться отъ мысли выдвинуть эти вопросы въ сколько-нибудь исчерпывающемъ видѣ и систематично. Пришлось значительно сузить рамки работы и, между прочимъ, отказаться отъ помѣщенія нѣсколькихъ статей по одному и тому же вопросу, освѣщающихъ его съ различныхъ точекъ зрѣнія.

Такимъ образомъ, развиваемые отдѣльными авторами въ настоящемъ сборникѣ взгляды являются выраженіемъ ихъ собственныхъ убѣжденій, а не взглядами редакціоннаго коллектива. Но при нѣкоторыхъ возможныхъ различіяхъ между участниками сборника во взглядахъ по отдѣльнымъ земскимъ вопросамъ ихъ всѣхъ объединяетъ глубокая любовь къ земскому дѣлу, вѣра въ торжество земскихъ началъ и стремленіе посильно служить земскому дѣлу выясненіемъ больныхъ земскихъ вопросовъ, выдвигаемыхъ земской жизнью.

Отъ редакціи.

Земскія учрежденія составляютъ одно изъ основныхъ звеньевъ въ преобразовательномъ движеніи 60-хъ годовъ прошлаго столѣтія, перестроившемъ наше общественное бытіе на совершенно новыхъ началахъ гражданственности. Сдѣланный введеніемъ земства шагъ впередъ въ дальнѣйшемъ, однако, не получилъ надлежащаго развитія, и вмѣсто того, чтобы совершенствовать и расширять земскую организацію, законодательство и вся административная практика истекшаго 50-лѣтія шли по пути ограниченій и сдавливанья принциповъ земскаго самоуправленія. Вмѣсто приспособленія земскаго представительства къ измѣнявшимся условіямъ жизни, Положеніе 1890 г. отбросило земство далеко назадъ въ сторону сословной исключительности и усиленія опеки.

Но, несмотря на всѣ ограниченія и тормазы, несмотря на то, что земскія учрежденія съ самаго начала явились зданіемъ безъ надлежащаго фундамента, въ виду отсутствія безсословныхъ самоуправляющихся низшихъ ячеекъ, и безъ завершающаго купола, — несмотря, далѣе, на чрезмѣрное, притомъ нерѣдко совершенно искусственное ограниченіе круга компетенціи земства,—несмотря на все это земство сумѣло пустить глубокіе корни и развить за сравнительно короткій періодъ своей жизни многообразную и весьма плодотворную дѣятельность.

Трудность задачи усугублялась еще тѣмъ, что отъ дореформеннаго времени земства, въ сущности, не получили никакого наслѣдства. Пмъ самимъ, постепенно, шагъ за шагомъ преодолѣвая внѣшнія и внутреннія препятствія, приходилось прокладывать себѣ дорогу, отыскивать новые пути и способы работы. Совокупными усиліями земскихъ людей и „третьяго элемента", при сочувственномъ отношеніи къ мѣстному самоуправленію широкихъ круговъ образованнаго общества, мало-по-малу создавалось и росло земское дѣло

На слабыя, неопытныя плечи земскихъ учрежденій государство взвалило огромную ношу; оно, связавъ земства по рукамъ и ногамъ, возложило на нихъ отправленіе многообразныхъ „обязательныхъ повинностей", справиться съ которыми не были въ состояніи дореформенные бюрократическіе органы, и вмѣстѣ съ тѣмъ оно поставило передъ земствами огромныя культурныя задачи, снабдивъ ихъ самыми скудными средствами для разрѣшенія этихъ задачъ.

Слѣдуетъ признать, что земское Положеніе 1864 г., поставивъ земства лицомъ къ лицу съ самостоятельной и притомъ чрезвычайно важной для всей страны задачей, ограничивъ земскую компетенцію предметами культурно-хозяйственнаго характера,—дало земскимъ учрежденіямъ возможность свободнѣе развить, въ неблагопріятной атмосферѣ полицейскаго государства, начала мѣстнаго самоуправленія и укрѣпить такимъ образомъ земскую идею. Земства не были введены—изъ-за опасеній бюрократіи—въ строй государственныхъ учрежденій, но они были поставлены у самыхъ корней живого культурнаго дѣла, въ развитіи котораго столь нуждалась страна, только-что сбросившая съ себя оковы приказно-крѣпостническаго режима.

Предвзятость и опасенія бюрократіи помѣшали распространенію земскихъ учрежденій на всю территорію Имперіи. Тутъ сказалось и недовѣріе къ общественнымъ силамъ вообще, и опасеніе окраиннаго и національнаго „сепаратизма" въ особенности. Въ результатѣ за 1865—1910 г.г. земскія учрежденія были введены лишь въ 34 губерніяхъ да въ Области Войска Донского, но въ послѣдней они просуществовали недолго и были въ 1882 г., въ разгаръ реакціи, упразднены. Съ 1911 года земскія учрежденія на основѣ Положенія 1890 г., съ нѣкоторыми измѣненіями, введены еще въ 9 губерніяхъ. Такимъ образомъ даже и крайне несовершенное земство въ настоящей его организаціи до сихъ поръ, по прошествіи 50 лѣтъ, остается не введеннымъ въ огромной части Имперіи, болѣющей своимъ культурнымъ нестроеніемъ и жаждущей съ нетерпѣніемъ и своей очереди. Но скоро ли она дождется земства? Усиленіе интереса въ широкихъ общественныхъ кругахъ къ земству, и въ частности къ повсемѣстному распространенію началъ земскаго самоуправленія, даетъ надежду, что время это не за горами. Однако, пока все же не приходится предаваться на этотъ счетъ чрезмѣрному оптимизму. Все, что извѣстно

о намѣреніяхъ по этой части правящихъ сферъ, свидѣтельствуетъ о томъ, что бюрократія остается неизмѣннымъ врагомъ мѣстной самодѣятельности, и вмѣсто развитія земскаго самоуправленія на основѣ этой самодѣятельности, какъ это было обѣщано еще Высочайшимъ указомъ 12 декабря 1904 г., она готовитъ странѣ какую-то псевдоземскую чересполосицу—введеніе въ разныхъ мѣстахъ различно организованныхъ земскихъ учрежденій, построенныхъ одинаково на основаніяхъ, чуждыхъ истинному духу самоуправленія.

Помимо введенія земства тамъ, гдѣ его еще не имѣется, въ настоящее время выдвигается огромной важности задача—реформировать самое земское Положеніе 1890 г., притомъ не только систему представительства, но и всю организацію земскихъ учрежденій, согласно истиннымъ началамъ земскаго самоуправленія, въ соотвѣтствіи съ имѣющимся полувѣковымъ опытомъ. Въ настоящемъ своемъ видѣ земскія учрежденія представляютъ зданіе безъ фундамента и безъ крыши. Это признаютъ теперь всѣ. Необходимо подъ земство подвести фундаментъ, въ видѣ безсословныхъ—поселковаго и волостного—самоуправленій.

Не имѣютъ земства до сихъ поръ подъ собою почвы еще и въ другомъ отношеніи: они лишены возможности располагать собственными агентами съ непосредственною исполнительною властью. Приводить въ исполненіе нѣкоторыя изъ своихъ постановленій [1]) земства могутъ лишь черезъ агентовъ общей администраціи.

На ненормальность такого положенія, въ особенности съ ростомъ земскаго дѣла, указывалось не разъ и самими земскими собраніями.

Не имѣя фундамента, земства лишены также и „куполаˮ. По мѣрѣ развитія и усложненія земской дѣятельности передъ земствами все острѣе и острѣе выдвигался вопросъ о необходимости прочной организаціи междуземскихъ союзовъ, съѣздовъ и вообще различныхъ формъ междуземскаго объединенія, въ опредѣленныхъ нормальныхъ условіяхъ. Долгое время, однако, малѣйшія попытки земствъ въ этомъ направленіи, ихъ ходатайства о разрѣшеніи земскихъ союзовъ, съѣздовъ и общеземскаго органа печати встрѣча-

[1]) Напр., постановленія по части взысканія земскихъ сборовъ и недоимокъ.

лись съ рѣшительнымъ сопротивленіемъ бюрократическаго централизма, съ опасеніемъ смотрѣвшаго на вполнѣ естественное расширеніе, съ годами, круга дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія. Но жизнь рано или поздно должна была сломить это упорство, и съ 900-хъ годовъ какъ съѣзды, такъ и союзы земствъ, пока лишь для нѣкоторыхъ хозяйственныхъ операцій, все болѣе и болѣе входятъ въ земскій обиходъ. Однако и до сихъ поръ это дѣло продолжаетъ стоять на зыбкой почвѣ. Существуетъ рядъ междуземскихъ организацій (переселенческая, продовольственная, книго-торговая и издательская, совѣщанія предсѣдателей губернскихъ земскихъ управъ и др.), которыя находятся въ зависимости отъ милости начальства, а не опираются на опредѣленныя нормы закона. Точно такъ же земскіе съѣзды и совѣщанія разрѣшаются или запрещаются по усмотрѣнію свыше, въ связи съ различными посторонними соображеніями, лежащими внѣ плоскости земскихъ пользъ и нуждъ. Въ Государственную Думу уже внесено законодательное предположеніе о выработкѣ нормальныхъ уставовъ для земскихъ съѣздовъ и союзовъ, и нельзя не пожелать скорѣйшаго осуществленія этого.

Въ связи съ постановкой на прочную почву дѣла образованія цѣлевыхъ союзовъ земствъ явится возможность существеннаго улучшенія такихъ отраслей земскаго хозяйства, какъ продовольственная помощь населенію, дорожная часть, страхованіе скота отъ падежа, элеваторное дѣло, общественное призрѣніе, борьба съ эпидеміями и эпизоотіями, содѣйствіе кустарнымъ промысламъ и т. д. и т. д.

Въ настоящее время жизнь настойчиво выдвигаетъ на очередь не только различныя формы междуземскаго единенія. Съ развитіемъ кооперативнаго движенія все болѣе и болѣе ощущается также потребность въ различныхъ союзахъ земствъ и кооперативныхъ организацій; а между тѣмъ и тутъ законодательство далеко отстаетъ отъ запросовъ жизни.

Однимъ изъ наиболѣе больныхъ мѣстъ современной земской жизни является, по общему признанію, неудовлетворительная организація земскаго представительства. О настоятельной необходимости реформировать Положеніе 1890 г., отдавшее земство въ руки все болѣе и болѣе утрачивавшаго значеніе въ мѣстной культурной жизни дворянства, теперь уже не спорятъ. Весь вопросъ заклю-

чается лишь въ томъ, сколь далеко идти при этомъ въ реформированіи. Съ одной стороны указываютъ на необходимость и своевременность строить земское самоуправленіе на основѣ безсословнаго равенства; съ другой стороны выдвигаютъ, въ качествѣ руководящаго принципа, матеріальную заинтересованность въ земскихъ дѣлахъ, понимая эту заинтересованность въ непосредственномъ смыслѣ, и останавливаются либо на налоговомъ, либо на имущественномъ цензѣ.

Около даннаго вопроса скрещивается такъ много глубокихъ и разнообразныхъ жизненныхъ стремленій и домогательствъ, что въ дѣйствительности онъ будетъ такъ или иначе рѣшенъ послѣ упорной борьбы. Въ высшей степени важно, чтобы группы, дорожащія земскимъ общественнымъ дѣломъ и добивающіяся реформы земскаго представительства, перешли къ болѣе полному и точному опредѣленію тѣхъ рамокъ, въ какихъ они мыслятъ эту реформу. Земское дѣло сильно разрослось и продолжаетъ неудержимо расти; оно все глубже и глубже захватываетъ многообразные интересы населенія, и оставлять земское представительство въ существующемъ видѣ, въ видѣ гегемоніи небольшой группы дворянъ — обезземелившейся, почти не несущей налоговъ въ земскую кассу и оскудѣвшей на мѣстахъ — является совершенно невозможнымъ. Существующее положеніе представляетъ угрозу и основамъ земскаго самоуправленія, и культурному будущему страны.

Не меньшимъ гнетомъ скованы теперь земства благодаря всепроникающей мелочной опекѣ. Каждый шагъ земскихъ учрежденій скованъ: они лишены дѣйствительнаго бюджетнаго права и могутъ составлять лишь проекты смѣтъ, подлежащіе затѣмъ утвержденію администраціи, которую законъ поставилъ въ положеніе опекуна, ограждающаго интересы населенія отъ земства. Далѣе, права земствъ по заключенію займовъ до крайности стѣснены, росту земскихъ сборовъ поставленъ „временными правилами“ предѣлъ. Въ выборѣ лицъ на земскія должности и въ приглашеніи персонала служащихъ земства находятся всецѣло въ зависимости отъ усмотрѣнія администраціи, не соблюдающей, какъ правило, даже предписанія дѣйствующаго законодательства (напр., о двухнедѣльномъ срокѣ на изъявленіе согласія или несогласія на допущеніе даннаго лица на земскую службу) и т. д.

Чтобы земскія учрежденія могли надлежащимъ образомъ развиваться и выполнять свою великую культур-

ную миссію, они должны быть поставлены въ достойное положеніе, должны быть ограждены отъ „усмотрѣній“ и снабжены, въ предѣлахъ закона, дѣйствительной полнотой власти и самостоятельностью. Ни о какомъ надзорѣ за „цѣлесообразностью“ дѣйствій земскихъ учрежденій со стороны администраціи не можетъ быть и рѣчи: наличность такого надзора въ корнѣ подрываетъ самую идею земскаго самоуправленія. Само земство, какъ представитель пользъ и нуждъ мѣстнаго населенія, компетентно рѣшать, соотвѣтствуютъ ли его постановленія и дѣйствія интересамъ этого населенія.

Въ соотвѣтствіи съ осуществленіемъ указаннаго измѣненія подлежитъ, конечно, реформѣ и устройство органовъ надзора за дѣйствіями мѣстнаго самоуправленія. Вопросъ объ организаціи такого надзора является чрезвычайно сложнымъ и до сихъ поръ еще мало разработаннымъ. Не подлежитъ лишь никакому сомнѣнію, что существующія губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія должны быть упразднены. Многихъ сторонниковъ имѣетъ идея о возвращеніи, въ отношеніи организаціи надзора, къ началамъ Положенія 1864 г. Однако, съ другой стороны указываютъ, что при сильно усложнившемся земскомъ хозяйствѣ, съ введеніемъ земскихъ учрежденій въ рядѣ новыхъ мѣстностей, Сенату будетъ не подъ силу успѣшно справляться съ своей задачей, что для болѣе мелкихъ дѣлъ необходимо создать губернскіе органы надзора, — въ видѣ особыхъ административныхъ отдѣленій окружныхъ судовъ, или же въ видѣ самостоятельныхъ коллегій, съ участіемъ выборныхъ элементовъ и элементовъ судейскихъ, внѣ вліянія администраціи. Наконецъ, справедливо указываютъ, что Первый Департаментъ Сената, въ качествѣ высшаго органа надзора за земскимъ самоуправленіемъ, самъ подлежитъ коренной реформѣ.

Помимо отмѣченныхъ выше сторонъ имѣется еще рядъ другихъ, организаціоннаго характера, разрѣшеніе которыхъ въ настоящее время становится все болѣе и болѣе настоятельнымъ. Укажемъ, напр., на вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ губернскаго и уѣздныхъ земствъ, который еще недавно раскалывалъ земскихъ дѣятелей на два лагеря и который до сихъ поръ еще не изжитъ.

Съ ростомъ и усложненіемъ земскаго дѣла задача губернскаго земства становилась все сложнѣе и сложнѣе. Ему,

какъ болѣе крупному общественному союзу, надлежитъ регулировать и облегчать уѣзднымъ земствамъ выполненіе различныхъ насущныхъ задачъ, которыя не по силамъ и не по средствамъ отдѣльнымъ болѣе мелкимъ земскимъ организаціямъ. Разумѣется, съ теченіемъ времени формы сотрудничества губернскаго и уѣздныхъ земствъ въ отдѣльныхъ областяхъ должны измѣняться. Но правильное согласованіе дѣятельности тѣхъ и другихъ составляетъ самую насущную задачу, является основой земскаго начала, покоящейся на взаимодѣйствіи общественныхъ силъ. Дѣйствующее законодательство не рѣшаетъ данной проблемы въ достаточно опредѣленныхъ и вмѣстѣ съ тѣмъ эластичныхъ формахъ. Оно даже въ нѣкоторыхъ случаяхъ открываетъ излишне большой просторъ механическому воздѣйствію губернскаго земства на уѣздныя (напр., въ отношеніи заключенія займовъ; ранѣе въ отношеніи ходатайствъ уѣздныхъ земствъ). Многое тутъ должно быть, конечно, отнесено на долю жизненной практики, долженствующей формировать взаимоотношенія земскихъ единицъ, но многое подлежитъ разрѣшенію и въ законодательномъ порядкѣ, согласно указаніямъ полувѣкового опыта.

Отмѣтимъ далѣе чрезвычайно обострившійся **вопросъ о выдѣленіи городовъ изъ земствъ**. И здѣсь опять-таки приходится подходить къ дѣлу прежде всего съ мѣриломъ общественности. Не подлежитъ сомнѣнію, что въ иныхъ случаяхъ выдѣленіе городовъ въ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы диктуется самою жизнью; но въ рѣшеніи даннаго вопроса слѣдуетъ отвлечься отъ антиобщественной вражды и различныхъ бухгалтерскихъ выкладокъ и исходить исключительно изъ принципа координаціи силъ самоуправляющихся союзовъ въ интересахъ болѣе полнаго и разумнаго обслуживанія запросовъ населенія.

Крупнѣйшимъ организаціоннымъ вопросомъ является, наконецъ, **вопросъ о „совѣтахъ“ и „комиссіяхъ“ при земскихъ управахъ**. Какъ бы ни оцѣнивать роль „третьяго элемента“ въ исторіи земства, во всякомъ случаѣ не подлежитъ сомнѣнію, что дѣйствующимъ закономъ ему отведено несравненно меньше того, что онъ фактически значитъ въ земствѣ, на что онъ имѣетъ право и что заслужилъ своей полувѣковой работой.

Участіе „третьяго элемента“ въ совѣтахъ и комиссіяхъ при управахъ, гдѣ именно онъ фактически игралъ и про-

должаетъ играть огромную роль, поставлено сейчасъ въ совершенно ненормальныя и неопредѣленныя условія. Самое право на существованіе такихъ совѣтовъ оспаривается многими администраторами, да отчасти и Сенатомъ.

Переходя къ самому содержанію земской культурной работы, приходится и тутъ отмѣтить цѣлый рядъ основныхъ очередныхъ задачъ, требующихъ для своего рѣшенія законодательныхъ преобразованій. Всѣ эти задачи въ общемъ могутъ быть сведены къ двумъ главнымъ: 1) необходимо предоставить земствамъ крупныя средства, которыя позволили бы имъ выполнить въ надлежащемъ видѣ ихъ великую культурную миссію; 2) слѣдуетъ возможно скорѣе и самымъ рѣшительнымъ образомъ отказаться отъ многихъ архаическихъ нормъ, сдавливающихъ дѣятельность земскихъ учрежденій.

Относительно способовъ коренного улучшенія земскихъ финансовъ существуютъ различные взгляды. Одни, помимо передачи земствамъ реальныхъ налоговъ и предоставленія имъ же нѣкоторыхъ дополнительныхъ источниковъ, выдвигаютъ въ качествѣ основной мѣры пособія изъ казны на различныя земскія потребности.

Только такимъ путемъ, говорятъ, возможно, при усиливающейся концентраціи поступленія сборовъ и налоговъ, значительно подкрѣпить мѣстныя средства на культурныя потребности.

Однако, противъ этого многіе возражаютъ, указывая, что при настоящихъ условіяхъ нашего государственнаго бытія ростъ такихъ пособій чреватъ и нежелательными послѣдствіями, увеличивая зависимость органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ бюрократическаго центра, о чемъ наглядно свидѣтельствуютъ, между прочимъ, пособія на всеобщее обученіе и на экономическія мѣропріятія.

Споръ между этими двумя теченіями едва ли будетъ въ скоромъ времени разрѣшенъ; тѣмъ временемъ земствамъ предстоитъ во всякомъ случаѣ пользоваться пособіями изъ казны, которыя уже теперь достигли 16 % земской смѣты. Ясно, поэтому, что и сторонники и противники пособій, —если только они стоятъ одинаково на стражѣ интересовъ мѣстнаго самоуправленія и мѣстной самодѣятельности,—должны стремиться къ тому, чтобы выдача пособій была поставлена въ строго опредѣленныя условія, опиралась бы не на циркуляры и усмотрѣніе начальства, а на точныя нормы закона.

Однимъ изъ серьезнѣйшихъ вопросовъ, тѣсно связанныхъ съ улучшеніемъ земскихъ финансовъ, является **вопросъ объ упорядоченіи земскихъ оцѣнокъ и о** скорѣйшемъ и наилучшемъ завершеніи оцѣночныхъ работъ **согласно закону 8 іюня 1893 г.**

Въ дѣйствіяхъ земскихъ учрежденій тутъ есть немало дефектовъ, зависящихъ какъ отъ внутреннихъ причинъ (отъ организаціи земскаго представительства, отъ трудности и сложности самого дѣла), такъ и отъ обильныхъ препятствій извнѣ. Но было бы односторонне и совершенно неправильно дѣлать отсюда заключеніе о необходимости ограниченія компетенціи земства, какъ это проектируется теперь, подъ видомъ мѣръ къ „ускоренію оцѣночныхъ работъ", министерствомъ

Несмотря на учрежденіе кассы городского и земскаго **кредита, потребность земствъ въ доступномъ и** широкомъ кредитѣ остается далеко не удовлетворенной, а между тѣмъ въ дальнѣйшемъ, съ ростомъ земской дѣятельности и развитіемъ земскихъ торговыхъ операцій, строительства и т. д., нужда въ этомъ будетъ становиться **все острѣе и острѣе.**

Разематривая различныя нормы, регулирующія дѣятельность земскихъ учрежденій въ разныхъ областяхъ, мы встрѣчаемся съ рядомъ устарѣвшихъ уставовъ и временныхъ правилъ, продолжающихъ десятилѣтіями сдавливать земскую **работу. Тутъ мы имѣемъ и Уставъ о земскихъ по-**винностяхъ, и Уставъ путей сообщенія 1857 г., изъемлющій главную массу дорогъ (проселочныхъ) изъ вѣдѣнія земства, и Положеніе 1874 г. о начальныхъ народныхъ училищахъ, искусственно оторвавшее земство отъ участія въ педагогической сторонѣ школьнаго дѣла, и Временныя правила 1867 г. по страхованію, хотя они значительно и измѣнены послѣдующимъ законодательствомъ. Сюда же слѣдуетъ причислить и Уставъ о народномъ продовольствіи 1834 г., на основѣ котораго земства дѣйствовали до 1900 г. и который сохраняетъ свою силу понынѣ.

До сихъ поръ законодательство о земствѣ далеко отставало отъ жизни, и сейчасъ за это приходится, конечно, расплачиваться населенію. Это законодательство во многомъ сдавливало и продолжаетъ сдавливать земскую работу, не даетъ возможности ей развернуться широко и часто заставляетъ тратить много энергіи на отысканіе окольныхъ путей.

Предыдущій бѣглый обзоръ современнаго положенія вопроса о законодательныхъ нормахъ, регулирующихъ земскую дѣятельность, достаточно свидѣтельствуетъ о той огромной задачѣ, которая стоитъ въ данномъ отношеніи теперь передъ законодателемъ. **Неотложность коренной реформы всего земскаго законодательства въ настоящее время совершенно очевидна.**

Земское дѣло, какъ дѣло глубоко жизненное, развиваясь, постоянно выдвигаетъ все новыя и новыя задачи. Въ настоящее время рамки работы, благодаря притоку значительныхъ средствъ, сильно раздвинулись, и передъ земствами выдвинулись новыя задачи, открылись новые горизонты.

Въ основѣ земской дѣятельности лежитъ нѣсколько основныхъ принциповъ, вырабатывавшихся годами и не во всѣхъ областяхъ получившихъ еще одинаково полное выраженіе. Это, именно, **начала общедоступности и равномѣрности пользованія населеніемъ услугами земскихъ учрежденій**, что возможно лишь при извѣстной планомѣрности въ осуществленіи мѣропріятій и при безвозмездности этихъ услугъ. Такъ, въ цѣляхъ достиженія равномѣрности въ оказываемыхъ услугахъ и наибольшей продуктивности затратъ земства пришли къ необходимости вырабатывать „сѣти" школъ, больницъ, библіотекъ, врачебныхъ, агрономическихъ и ветеринарныхъ участковъ и т. д.

Въ основу земской работы признается необходимымъ класть **тщательное изученіе всѣхъ мѣстныхъ условій и строго сообразоваться со средой.** Не всегда такъ именно бываетъ въ дѣйствительности, но къ этому, во всякомъ случаѣ, признается необходимымъ стремиться. Одной изъ крупнѣйшихъ заслугъ земства и собственно „третьяго элемента" является это изученіе окружающей среды. **Земская статистика**—въ ея многообразныхъ развѣтвленіяхъ (экономическая, оцѣночная, страховая, санитарная и т. д.) — является той руководящей нитью, которая ориентировала не только земство въ его работѣ, но которая въ значительной мѣрѣ воспитывала русское общество и во многихъ случаяхъ использовалась государственною властью.

Гордость земства составляетъ также начальная школа и вообще **постановка дѣла начальнаго образованія**, а также дѣла **народнаго здравія**. Тутъ все отъ

начала до конца выполнено земствомъ, притомъ въ крайне неблагопріятныхъ условіяхъ вѣчныхъ ограниченій. Земство впервые выдвинуло у насъ идею всеобщаго начальнаго обученія, оно же всею своею дѣятельностью стремилось къ воплощенію ея въ жизнь, и нынѣ она, наконецъ, осуществляется руками земства, хотя—и на это не надо закрывать глазъ—мы еще не такъ близки къ достиженію всеобщаго обученія даже въ земскихъ губерніяхъ и даже сравнительно низкаго типа. Необходимъ притокъ въ земскую кассу еще многихъ десятковъ милліоновъ и необходимо гарантировать земствамъ надлежащую самостоятельность и свободу вліянія на педагогическую сторону школьнаго дѣла. Въ качествѣ естественнаго дополненія къ дѣятельности по развитію школьнаго образованія земства все шире и шире развиваютъ теперь работу по внѣшкольному образованію, но она тормозится какъ недостаткомъ средствъ, такъ и различными законодательно-циркулярными препятствіями.

Болѣе молодыми отраслями земской дѣятельности являются экономическія мѣропріятія и дорожное дѣло, хотя, собственно, работа въ этомъ отношеніи началась уже на зарѣ земства. Едва земствамъ удалось направить въ опредѣленное русло свою дѣятельность по народному образованію и по медицинской части, какъ они выступили съ мѣропріятіями по ветеринаріи (главнымъ образомъ съ конца 70-хъ годовъ), и нѣсколько позже—съ широкими мѣрами по экономической и дорожной части. Такъ постепенно, шагъ за шагомъ, усложнялась и ширилась земская работа, идя навстрѣчу требованіямъ жизни.

Конечно, и теперь это развитіе, это раздвиганіе рамокъ работы не завершилось. Земство нуждается въ расширеніи своей компетенціи (напр., предоставленіемъ ему оказывать юридическую помощь населенію, завѣдываніемъ проселочными дорогами и т. д.), и оно неминуемо добьется своего. Этого требуетъ жизнь.

Съ ростомъ земскаго дѣла и усложненіемъ задачъ земству все болѣе и болѣе приходится задумываться надъ тѣмъ, чтобы обезпечить себѣ поддержку со стороны того населенія, среди котораго оно работаетъ. Земское дѣло должно быть дѣломъ самого населенія, а не чѣмъ-то такимъ, что навязывается, хотя бы и благожелательно, этому населенію извнѣ. Помимо реформы земскаго представительства и введенія мелкой земской единицы, помимо уже прак-

тикующихся пріемовъ ознакомленія населенія съ дѣятельностью земства (земская пресса, съѣзды и совѣщанія), для этого необходимо широкое развитіе различныхъ формъ сотрудничества земства и населенія въ видѣ различныхъ попечительствъ и особенно необходимо для земства развитіе кооперативовъ.

Кооперативное движеніе представляетъ въ настоящее время большую, все растущую культурную силу, и земство должно во многомъ—особенно же въ области экономики слить и согласовать свою дѣятельность съ дѣятельностью различныхъ кооперативовъ. Не о самоупраздненіи какъ бы земства, какъ думаютъ нѣкоторые, тутъ должна идти рѣчь, а о правильномъ сотрудничествѣ земства и кооперативовъ, о надлежащемъ распредѣленіи между ними общественныхъ функцій.

Опираясь на широкіе круги общества и на ихъ самодѣятельность, земства несомнѣнно упрочатъ свое культурное дѣло, тѣснѣе свяжутъ его съ жизнью и укрѣпятъ свое положеніе въ борьбѣ съ централизмомъ и бюрократіей.

Земства уже въ первые годы своего существованія поставили „проклятый" вопросъ объ „увѣнчаніи зданія", о необходимости перестроить все управленіе съ низу до верху—на основѣ самоуправленія. Постепенно, опираясь на нараставшее общественное движеніе въ томъ же направленіи, земства подошли къ опредѣленной формулировкѣ политическихъ требованій. Ихъ роль въ развитіи политическаго движенія въ странѣ достаточно уже оцѣнена и пользуется общимъ признаніемъ. Эпоха 1905—06 г.г. расколола земскую среду, отведя земскія политическія теченія въ партійныя русла. Возродится ли земское политическое движеніе и въ какомъ видѣ, сказать теперь затруднительно. Можно утверждать лишь, что земство,—въ борьбѣ за земскія начала, за предоставленіе самоуправленію надлежащаго мѣста въ культурной жизни страны,—не сказало еще своего послѣдняго слова: передъ нимъ выдвигается огромная задача воплотить во всѣхъ областяхъ нашей общественной жизни принципы самодѣятельности и самоуправленія, борясь противъ мертвящаго централизма и бюрократическихъ навыковъ въ управленіи.

ЮБИЛЕЙНЫЙ

ЗЕМСКІЙ СБОРНИКЪ

К. Н. Авиновъ.

Главныя черты въ исторіи законодательства о земскихъ учрежденіяхъ (1864—1913 гг.).

Условія земской работы опредѣляются двумя моментами: во-первыхъ, тѣми объективными рамками, которыя созданы дѣйствующимъ закономъ; во-вторыхъ, пріемами и способами примѣненія этого закона къ конкретнымъ фактамъ повседневной дѣйствительности. Пятидесятилѣтняя исторія земства, поскольку она отразилась въ развитіи законодательства по земскимъ дѣламъ и земскимъ вопросамъ, не представляетъ собой послѣдовательнаго и планомѣрнаго примѣненія къ правовому разрѣшенію выдвигаемыхъ жизнью земскихъ проблемъ какого-нибудь одного принципа, одной идеи. Съ внѣшней стороны истекающее пятидесятилѣтіе дѣлится на двѣ почти равныя части: эпоху Положенія 1 января 1864 года, просуществовавшаго $26^1/_2$ лѣтъ, до 12 іюня 1890 г., и время Положенія дѣйствующаго, со времени изданія котораго идетъ уже 24-й годъ. Не только внутреннюю исторію жизни земства, но и развитіе законодательства по земскимъ дѣламъ врядъ ли однако было бы удобнымъ дѣлить на періоды, соотвѣтствующіе времени дѣйствія двухъ земскихъ Положеній. Положеніе 1890 г. не устанавливало въ области мѣстнаго самоуправленія чего-либо совершенно новаго, а лишь дополняло, видоизмѣняло, урѣзывало и сохраняло то, что было создано Положеніемъ 1864 г., которымъ заложены были основанія земскаго самоуправленія въ Россіи. Уже при дѣйствіи Положенія 1864 г. появились въ видѣ новеллъ отдѣльныя правила, вошедшія затѣмъ въ Положеніе 1890 г. тѣми статьями, которыя такъ рѣзко и характерно отличаютъ его отъ Положенія стараго, какъ въ отношеніи расширенія, такъ и умаленія правъ земства. Таковы законы 70-хъ годовъ о правѣ зем-

ныхъ собраніи издавать обязательныя для мѣстныхъ земствъ постановленія, вошедшія затѣмъ въ систематизированномъ видѣ въ ст. 108—114 Положенія 1890 г. Таково изданное въ качествѣ временной мѣры Высочайше утвержденное Положеніе Комитета Министровъ отъ 19 августа 1879 г. о подчиненіи губернаторскому надзору перемѣщеній и назначеній земскихъ служащихъ, воспроизведенное затѣмъ уже въ видѣ постояннаго закона въ ст. 107 дѣйствующаго Положенія, столь широко толкуемой во вредъ земскому дѣлу мѣстной администраціей, несмотря на неоднократныя разъясненія Правит. Сената, высказывающагося за ограничительное ея толкованіе. Идея междугубернскаго земскаго общенія, не вызывавшая, повидимому, принципіальныхъ возраженій при составленія Положенія 1864 г. [1]), за все время его дѣйствія не получила реальнаго правового осуществленія, но была впервые закрѣплена актами преддумскаго законодательства (законъ 16 декабря 1902 года о взаимныхъ между земствами перестрахованіяхъ огневыхъ рисковъ и Высочайше утверж. 31 января 1906 г. мн. Гос. Совѣта о земскихъ товариществахъ для пріобрѣтенія и продажи необходимыхъ въ сельскомъ быту предметовъ, введенное затѣмъ (частью) въ кодификаціонномъ порядкѣ въ текстъ Положенія въ видѣ примѣчанія, по прод. 1906 г., къ ст. 3).

Приведенные примѣры въ достаточной мѣрѣ показываютъ, что хронологическія грани, созданныя двумя земскими Положеніями, не являются тѣми исходными точками, вокругъ которыхъ стройными концентрическими кругами располагаются результаты законодательнаго творчества по земскимъ дѣламъ за 50 лѣтъ существованія земства въ Россіи. Это обстоятельство однако не освобождаетъ насъ отъ обязанности начинать нашу характеристику законодательства по земскимъ дѣламъ съ двухъ земскихъ Положеній, являющихся основнымъ фономъ, на которомъ располагаются безъ особо выдержанной системы отдѣльныя новеллы.

Въ широкихъ кругахъ твердо установился взглядъ на земское Положеніе 1864 г., какъ на продуктъ такъ называемой общественной теоріи самоуправленія, а на Положеніе 1890 г., какъ на образчикъ приложеній государственной теоріи. Это однако не совсѣмъ такъ: идеологически Положеніе 1864 г. тѣснѣйшимъ образомъ связано съ общественно-хозяйственной концепціей самоуправленія. Отсюда заимствовали его составители его основныя

[1]) Тогда предусматривалась возможность появленія „распоряженій земствъ, касающихся нѣсколькихъ губерній". См. „Матеріалы по земскому общественному устройству", т. I, стр. 145—6.

черты, допуская существованіе общества съ его собственными хозяйственными нуждами, отличными и независимыми отъ нужд государства. Завѣдываніе этими хозяйственно-общественными дѣлами должно быть поручено особымъ общественнымъ учрежденіямъ, стоящимъ внѣ правительственной административной іерархіи и дѣйствующимъ въ кругу имъ ввѣренныхъ дѣлъ совершенно самостоятельно. „Губерніи и уѣзды,—читаемъ мы въ „Соображеніяхъ объ устройствѣ земско-хозяйственнаго управленія",—какъ самостоятельныя хозяйственныя единицы, имѣютъ свои отдѣльные мѣстные интересы, свои земскія дѣла; дѣла эти должны быть ввѣрены мѣстному (земскому) самоуправленію губерній и уѣздовъ, осуществляющемуся въ земскихъ учрежденіяхъ" [1]). „Завѣдываніе земскими дѣлами уѣздовъ и губерній должно быть ввѣрено самому населенію уѣзда и губерніи, на томъ же основаніи, какъ хозяйство частное предоставляется распоряженію частнаго лица, хозяйство общественное—распоряженію самого общества. Въ этомъ отношеніи теоретическія начала и положенія права согласуются съ историческимъ опытомъ и хозяйственными практическими соображеніями: никто не можетъ усерднѣе и заботливѣе вести хозяйственныя дѣла, какъ тотъ, кому оно принадлежитъ; никто не чувствуетъ такъ послѣдствія дурныхъ распоряженій и не несетъ за нихъ такой матеріальной отвѣтственности, какъ самъ хозяинъ дѣла" [2]). „Земскимъ учрежденіямъ должна быть предоставлена дѣйствительная и самостоятельная власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго интереса, мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ. Доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстнаго интереса, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣлъ" [3]).

Земское хозяйство должно приводиться въ движеніе при помощи совсѣмъ иныхъ силъ по сравненію съ тѣми, которыя управляютъ работой правительственнаго административнаго механизма. Въ этомъ послѣднемъ все опредѣляется началами строгаго іерархическаго подчиненія низшихъ органовъ высшимъ, мѣстныхъ—центральнымъ; что же касается до земскихъ учрежденій, составъ которыхъ пополняется по избранію населенія, то здѣсь „въ избирателяхъ начало той власти, которой осуществленіе и дѣйствительное примѣненіе передаютъ они избираемымъ" [4]). Такимъ образомъ, въ лицѣ губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій призывается къ управленію хозяйственно-общественными дѣлами

[1]) „Матеріалы", т. I, стр. 183. [2]) Мат. I, стр. 146—7. [3]) Мат. I, стр. 144. [4]) Мат. I, стр. 160.

все общество губерніи и уѣзда, которое, самымъ фактомъ избранія гласныхъ, поручаетъ имъ, делегируетъ свою власть на все время избранія.

Но когда въ комиссіи, разрабатывавшей проектъ перваго земскаго Положенія, зашла рѣчь о самой организаціи власти земства, о ея природѣ, функціяхъ и задачахъ, то здѣсь отъ началъ общественной теоріи самоуправленія отступили въ достаточной мѣрѣ далеко. Реальныя потребности дѣйствительно заставили составителей Положенія 1864 г. безсознательно предвосхитить начала государственной теоріи самоуправленія, въ то время еще не разработанной, умаляя самостоятельность и независимость новыхъ земскихъ учрежденій въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже болѣе, чѣмъ то могло бы быть оправдано съ точки зрѣнія теоріи государственной.

Въ задачи комиссіи по составленію Положенія 1864 г. входила разработка трехъ основныхъ вопросовъ—устройства земскаго представительства, установленія предметовъ вѣдомства земства и организаціи правительственнаго надзора за нимъ.

Члены комиссіи понимали то высокое общественное значеніе, которое должно быть присуще собраніямъ гласныхъ, избранныхъ населеніемъ уѣздовъ и губерній, и они стремились предоставить этимъ собраніямъ—не только на словахъ, но и на дѣлѣ—возможно большую самостоятельность и оградить ихъ отъ всякихъ внѣшнихъ вліяній, могущихъ умалить независимость ихъ дѣятельности. „Земскія собранія,—читаемъ мы въ „Соображеніяхъ",—какъ органъ выраженія общественнаго мнѣнія, какъ учрежденія, представляющія цѣлое общество уѣзда или губерніи, очевидно, не могутъ подлежать никакой формальной отвѣтственности за существо своихъ мнѣній и постановленій по дѣламъ, въ нѣкію собранія подлежащимъ. Общество губерніи или уѣзда выражаетъ одобреніе или неодобреніе дѣйствій своихъ представителей только при новомъ выборѣ ихъ, вновь уполномочивая своимъ довѣріемъ лицъ, оправдавшихъ оное, или замѣняя прежнихъ представителей другими, которыхъ находитъ болѣе достойными" [1]). Эти слова изъ „Соображеній" показываютъ, что составители перваго земскаго Положенія, остановившись на вопросѣ о взаимныхъ отношеніяхъ избирателей и избранныхъ ими гласныхъ,—рѣшили его вполнѣ согласно съ положеніями общей теоріи государственнаго права, которая отказывается устанавливать какія-либо регулируемыя юридической нормой правоотношенія между избирателями и избранными ими представителями и стремится только соотвѣтствующей организаціей

[1]) Мат. I, стр. 172.

представительства обезпечить за всѣми группами населенія вліяніе въ представительномъ собраніи. Организація земскаго представительства пріобрѣтаетъ, такимъ образомъ, выдающееся значеніе въ устройствѣ земскаго самоуправленія, и комиссія о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ считала одной изъ важнѣйшихъ своихъ задачъ, „требующихъ предварительнаго и обстоятельнаго разрѣшенія",—„опредѣлить основаніе состава земскихъ учрежденій, въ которыхъ должно осуществляться мѣстное самоуправленіе губерній и уѣздовъ" [1]).

Установивъ, какъ общее положеніе, что „степень участія въ (земскихъ) дѣлахъ должна быть пропорціональна степени участія въ интересахъ" [2]), комиссія признала, что единственнымъ видимымъ признакомъ, критеріумомъ для опредѣленія большей или меньшей степени участія каждаго въ хозяйственныхъ интересахъ уѣзда, есть то количество имущества, которымъ владѣетъ въ уѣздѣ то или иное лицо. Земское представительство, по предположенію комиссіи, и было построено на безсословномъ имущественномъ началѣ; сословный же принципъ, лежавшій въ основѣ дореформеннаго управленія уѣздомъ, во главѣ котораго стояли предводитель дворянства и избираемый дворянствомъ исправникъ, былъ признанъ „несогласнымъ съ характеромъ земскихъ учрежденій, имѣющихъ въ принципѣ не сословные, но общіе хозяйственные интересы извѣстной мѣстности" [3]).

Всѣхъ уѣздныхъ избирателей предложено было раздѣлить на 3 группы—частныхъ собственниковъ и представителей городскихъ и сельскихъ обществъ, причемъ количество гласныхъ, избираемыхъ каждой группой, предположено было установить такъ, чтобы „дать нѣкоторый перевѣсъ въ составѣ уѣздныхъ земскихъ собраній классу болѣе образованному и развитому, до извѣстной степени пользовавшемуся и досель политическими правами и уже нѣсколько опытному въ гражданской жизни" [4]). Это могло быть достигнуто, по мнѣнію комиссіи, такимъ распредѣленіемъ числа гласныхъ отъ каждой группы, при которомъ бы одинъ гласный отъ землевладѣльцевъ и частныхъ собственниковъ избирался на количество частновладѣльческой земли, соотвѣтствующее двумъ тысячамъ „вышнихъ или указныхъ душевыхъ надѣловъ, для мѣстности назначенныхъ", одинъ же гласный отъ крестьянъ -на 4000 душевыхъ участковъ [5]).

Такимъ способомъ комиссія предлагала организовать избра-

---

[1]) Мат. I, стр. 133. [2]) Мат. I, стр. 149. [3]) Мат. I, стр. 150. [4]) Мат. I, стр. 159. [5]) Мат. I, стр. 159.

ніе уѣздныхъ гласныхъ, которые въ уѣздномъ земскомъ собраніи должны были избирать членовъ уѣзднаго земскаго комитета (такъ называли раньше управы) и гласныхъ губернскаго собранія, избиравшаго въ свою очередь составъ губернскаго земскаго комитета. Предсѣдательствованіе въ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраніяхъ и комитетахъ предположено было поручить предводителямъ дворянства (см. „Очеркъ Положенія о зем. учрежденіяхъ", ст. 28, 29, 34 и 36)[1]).

Избраніе гласныхъ должно было быть изъято изъ-подъ контроля правительственной власти и подлежать „только повѣркѣ самого собранія" [2]); что же касается до избранныхъ членовъ комитетовъ, то утвержденіе ихъ должно было быть предоставлено губернатору; это предложеніе комиссія мотивировала тѣмъ, что, если „комитеты образуютъ постоянное присутственное мѣсто въ ряду прочихъ общественныхъ и правительственныхъ административныхъ учрежденій и въ связи съ ними, то и члены ихъ должны быть считаемы должностными служащими лицами, со всѣми правами и обязанностями, изъ того истекающими" [3]). Это единственное мѣсто въ трудахъ комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, въ которомъ земскіе комитеты приравниваются къ учрежденіямъ правительственнымъ; напротивъ, какъ увидимъ ниже, въ другихъ мѣстахъ комиссіей высказывается та мысль, что всѣ земскія учрежденія стоятъ вић всякой связи съ другими государственными установленіями, и изъ этого послѣдняго принципа дѣлаются выводы, весьма важные для положенія земскихъ учрежденій среди органовъ правительственной администраціи.

Кромѣ вопроса о составѣ земскихъ учрежденій, комиссія о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ должна была разрѣшить другой не менѣе важный вопросъ—о компетенціи органовъ земскаго самоуправленія. Нужно было, съ одной стороны, указать дѣла, ихъ вѣдѣнію предоставленныя, съ другой опредѣлить степень и предѣлы ихъ власти при завѣдываніи этими дѣлами. Общественная теорія самоуправленія дастъ на этотъ вопросъ отвѣтъ въ такой общей формѣ, что онъ безусловно не можетъ удовлетворить запросовъ законодательной практики. Гдѣ критерій для того, чтобы то или иное дѣло признать специфически общественнымъ, мѣстнымъ и хозяйственнымъ и предоставить его совершенно самостоятельному вѣдѣнію мѣстнаго общества? Члены комиссіи пытались воспользоваться довольно туманнымъ понятіемъ „мѣстнаго интереса" для разграниченія дѣлъ на земскія и государственныя;

[1]) Мат. I, стр. 196. [2]) Мат. I, стр. 161. [3]) Мат. I, стр. 161.

они допускали, „что, въ кругу мѣстныхъ интересовъ губерніи и уѣзда, повѣрка дѣйствій земскихъ учрежденій, существенный контроль ихъ распоряженій должны принадлежать самому земству, самому обществу губерніи и уѣзда, отстраняя полезительное участіе и вмѣшательство въ распоряженія по земскимъ дѣламъ правительственной власти" [1]. Но сами авторы „Соображеній объ устройствѣ земско-хозяйственнаго управленія" чувствовали, что одного этого общаго положенія безусловно недостаточно для точнаго опредѣленія круга дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій. „Всѣ дѣла,—писали они,—какія только касаются губерніи или уѣзда, всѣ факты, совершающіеся въ предѣлахъ этихъ административныхъ единицъ, относятся, до извѣстной степени, къ мѣстнымъ интересамъ. Общая государственная мѣра, точно такъ же, какъ и отдѣльныя дѣйствія сельской или городской общины, имѣютъ свое прямое или косвенное вліяніе на интересы губерніи или уѣзда, въ предѣлахъ которыхъ приводится въ исполненіе. Отнесеніе дѣла къ тому или иному разряду зависитъ отъ того, какой интересъ является въ дѣлѣ главнымъ, преобладающимъ, такъ сказать, характеристическимъ. Во многихъ случаяхъ этотъ преобладающій интересъ виденъ съ перваго взгляда и не подлежитъ сомнѣнію или спору; въ другихъ разрѣшеніе подобнаго вопроса можетъ быть указано только практическими соображеніями и историческими данными" [2].

Сохраняя отчасти уже сложившееся дѣленіе предметовъ управленія на государственные и земскіе, отчасти или навстрѣчу назрѣвшимъ потребностямъ мѣстной жизни, — составители Положенія 1864 г. пришли къ установленію того круга предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій, который былъ возложенъ на нихъ законодательной властью и который, за нѣкоторыми изъятіями, и по сіе время лежитъ на ихъ обязанности. Итакъ, практическія соображенія заставили членовъ комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, при опредѣленіи предметовъ вѣдомства органовъ земскаго самоуправленія, совершенно отрѣшиться отъ абстрактныхъ выводовъ общественной теоріи самоуправленія. Туманному понятію специфически мѣстнаго общественнаго интереса они предпочли ясную формулировку закона, которымъ проводится опредѣленная демаркаціонная черта между дѣлами земскими и государственными тамъ, гдѣ такое дѣленіе возможно, и которымъ на земскія учрежденія возлагается извѣстный комплексъ обязанностей передъ государствомъ. Этимъ комиссія невольно признала

[1]) Мат. I, стр. 144—5. [2]) Мат. I, стр. 134.

одно изъ основныхъ положеній государственной теоріи самоуправленія,—положеніе, согласно которому дѣлами органовъ самоуправленія являются предметы мѣстнаго государственнаго управленія, порученные государственной властью попеченію союзовъ жителей отдѣльныхъ мѣстностей.

Но и въ области дѣлъ, имѣющихъ быть признанными земскими законодательнымъ путемъ, комиссія не сочла возможнымъ предоставить земскимъ учрежденіямъ ту полную и независимую власть, о которой она сама такъ много и такъ краснорѣчиво говоритъ въ своей запискѣ. „Распоряженія по земскимъ дѣламъ губерніи и уѣзда легко могутъ имѣть существенное значеніе какъ для интересовъ частныхъ лицъ и общинъ, такъ и для интересовъ государственныхъ и правительственныхъ"; представляется поэтому необходимымъ, съ точки зрѣнія комиссіи, установить „нѣкоторыя гарантіи, могущія охранить отъ нарушеній какъ права частныхъ лицъ и общинъ, такъ и интересы общіе всему государству". Такой гарантіей и долженъ явиться общій надзоръ правительственной власти за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій [1]). Но есть, разсуждала далѣе комиссія, нѣкоторыя распоряженія по земскимъ дѣламъ, которыя настолько важны, что необходимо установить за ними „прямое, спеціальное, такъ сказать, наблюденіе правительства, выражающееся въ формальномъ утвержденіи, разрѣшеніи или допущеніи къ исполненію такихъ распоряженій". Сюда комиссія отнесла составленіе смѣтъ земскихъ повинностей, пріобрѣтенія земствомъ недвижимыхъ имуществъ, распоряженія, касающіяся нѣсколькихъ губерній, займы выше извѣстнаго предѣла и проч. [2]).

Получивъ, такимъ образомъ, довольно широкій кругъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, надзору правительственной власти, комиссія развивала однако теоретически совершенно правильную точку зрѣнія на существо, задачи и формы этого надзора; результатомъ его, „сообразно общему началу самоуправленія, полагаемому въ основаніе земскихъ учрежденій,— можетъ быть только остановленіе или уничтоженіе распоряженій земскихъ учрежденій, но не измѣненіе или перевореніе ихъ постановленій" [3]).

Послѣдней задачей комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, при подготовленіи земской реформы, была разработка вопроса объ отношеніяхъ земскихъ учрежденій къ правительственнымъ установленіямъ и частнымъ лицамъ. Этотъ вопросъ

[1]) Мат. I, стр. 145. [2]) Мат. I, стр. 145—6. [3]) Мат. I, стр. 146.

быть рѣшенъ ею вполнѣ согласно съ началами общественной теоріи самоуправленія, выводы которой опредѣлили собой какъ сильныя, такъ и слабыя стороны относящихся сюда соображеній комиссіи. Признавая за земскими учрежденіями „характеръ мѣстный и общественный", комиссія не считала возможнымъ поставить ихъ „въ рядъ правительственныхъ губернскихъ и уѣздныхъ инстанцій". Земскія учрежденія „не могутъ подлежать инстанціонному служебному подчиненію и не имѣть въ своемъ подчиненіи какія-либо изъ правительственныхъ мѣстъ. Подчиняясь общимъ законамъ на томъ же основаніи, какъ отдѣльныя общества и частныя лица, земскія учрежденія, съ другой стороны, имѣютъ право на содѣйствіе и исполненіе законныхъ своихъ требованій правительственными лицами и учрежденіями" [1].

Этими мотивами, представляющими собой логическое развитіе началъ общественной теоріи самоуправленія, объясняется оригинальная структура нашихъ земскихъ учрежденій, надѣленныхъ довольно широкой распорядительной властью, но совершенно лишенныхъ права осуществлять самостоятельно многія свои постановленія и не имѣющихъ въ своемъ распоряженіи низшихъ исполнительныхъ органовъ. Но, съ другой стороны, та же общественная теорія самоуправленія дала возможность комиссіи освободить земскія учрежденія отъ давленія администраціи и предоставить одному только Прав. Сенату рѣшать вопросъ о законности дѣятельности земскихъ учрежденій въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, возбуждающемъ сомнѣнія и влекущемъ за собой протесты и жалобы губернской администраціи или частныхъ лицъ. „Земскія собранія не имѣютъ значенія присутственныхъ мѣстъ и не входятъ въ рядъ обыкновенныхъ административныхъ инстанцій", а потому „правила административныхъ взысканій не должны примѣняться къ собраніямъ". Предоставленіе же верховнаго надзора за законностью дѣятельности земскихъ учрежденій „высшему судебному учрежденію Государства—Пр. Сенату" составители Положенія 1864 г. нашли „всего удобнѣе и согласнѣе съ тѣмъ значеніемъ, какое присвоется земскимъ собраніямъ" [2])...

Таковы были тѣ начала, которыя легли въ основаніе состоявшаго изъ 78 статей первоначальнаго „Очерка Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ", изъ котораго послѣ ряда измѣненій и дополненій выработалось Положеніе 1864 года.

Высочайшимъ повелѣніемъ отъ 2 іюля 1862 г., послѣдовавшимъ послѣ разсмотрѣнія проекта земскаго Положенія въ совѣтѣ

[1]) Мат. I, стр. 146. [2]) Мат. I, стр. 173.

министровъ и одобрившимъ „заключавшіяся въ проектѣ главныя начала земско-хозяйственнаго управленія", была исключена ст. 76 „Очерка", согласно которой „никакія административныя взысканія на земскія собранія налагаемы быть не могутъ" [1]). Далѣе, въ цѣломъ рядѣ засѣданій комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ весною 1863 г. были подвергнуты обсужденію нѣкоторые вопросы, связанные съ организаціей земскаго представительства и установленіемъ предѣловъ компетенціи земскихъ учрежденій; и, наконецъ, въ одномъ изъ засѣданій по предложенію члена комиссіи С. И. Зарудняго были опредѣлены детали отношеній правительственныхъ властей къ земскимъ учрежденіямъ и выработаны начала губернаторскаго надзора за ихъ дѣятельностью [2]).

Такимъ образомъ, по мѣрѣ разработки проекта Положенія, въ немъ получаютъ все большее и большее значеніе статьи, опредѣляющія обязанности земства и регулирующія отношенія къ нему правительства.

Но эти статьи, вводя въ цѣломъ черты, чуждыя общественной теоріи самоуправленія, не заставили авторовъ проекта пересмотрѣть его основныя начала и создать изъ него логически законченное цѣлое. Можно было бы подумать, что составители Положенія 1864 г. воспользовались общественной теоріей самоуправленія, чтобы доказать политическую возможность введенія земскихъ учрежденій въ строй нашего мѣстнаго управленія. Общественная теорія явилась какъ бы тѣмъ нейтральнымъ флагомъ, подъ которымъ можно было ввести въ обиходъ нашей дореформенной административной практики діаметрально противоположныя ей начала общественнаго самоуправленія. Но, какъ уступка этой практикѣ, въ первоначальный проектъ земскаго Положенія были введены правила, связывающія дѣятельность земства статьями Свода Законовъ и касающіяся утвержденія администраціей нѣкоторыхъ постановленій земскихъ собраній и личнаго состава земскихъ комитетовъ (управъ).

Совершенно иначе взглянулъ на задачи и пріемы земской реформы гр. М. А. Корфъ, бывшій Главноуправляющимъ II Отдѣленіемъ Собственной Его Величества Канцеляріи. Въ обширномъ отзывѣ на проектъ земскаго Положенія онъ сдѣлалъ любопытную, особенно для своего времени, попытку согласовать реальныя потребности мѣстнаго управленія съ началами дѣйствительной самостоятельности органовъ самоуправленія. „Цѣль земской реформы,— писалъ гр. Корфъ въ своихъ замѣчаніяхъ на проектъ земскаго Положенія,—заключается, конечно, не въ томъ только, чтобы на

[1]) Мат. I, стр. 211, 203. [2]) Мат. I, стр. 369—370.

мѣсто однихъ присутственныхъ мѣстъ учредить другія, хотя бы и въ лучшемъ и правильнѣйшемъ составѣ: сущность ея, напротивъ, въ измѣненіи самыхъ коренныхъ условій нашей системы мѣстнаго управленія, въ разрушеніи ея старыхъ основъ и построеніи ея на началѣ, почти совершенно ей до сихъ поръ чуждомъ,—децентрализаціи и самоуправленія" [1]). Графъ Корфъ привѣтствовалъ „истинно просвѣщенные взгляды комиссіи" о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, которая „имѣетъ въ виду сразу утвердить наше мѣстное самоуправленіе на широкихъ началахъ и окончательно расторгнуть связь со старыми, отжившими свой вѣкъ преданіями и привычками нашей бюрократической администраціи" [2]). И замѣчанія гр. Корфа клонились именно къ тому, чтобы достигнуть возможно полнаго и послѣдовательнаго осуществленія начала самоуправленія въ устройствѣ новыхъ земскихъ учрежденій.

Наблюдаемое въ Россіи разнообразіе мѣстныхъ особенностей—природныхъ, историческихъ, этническихъ и общественныхъ -создаетъ, по мнѣнію гр. Корфа, полную невозможность „успѣшно и правильно руководить дѣлами мѣстнаго управленія, посредствомъ ли изданія подробныхъ общихъ правилъ и регламентовъ, или же при помощи разрѣшеній по частнымъ случаямъ. Если подобная система, хотя и съ постоянными противъ себя нареканіями, все же однако могла еще до послѣдняго времени у насъ существовать, то, безъ сомнѣнія, лишь потому, что на самомъ дѣлѣ, какъ извѣстно, большая часть предписаній высшаго правительства на мѣстахъ не исполнялась и дѣйствительная жизнь шла врозь съ ними, не имѣя ничего общаго съ жизнью оффиціальной, по бумагамъ. О возможности продолженія такого порядка вещей, кажется, нѣтъ надобности распространяться" [3]).

„По дознанной невозможности,—писалъ графъ Корфъ,—съ достаточной точностью обозначить въ законѣ границу между интересами мѣстными и общими, слѣдовательно и между компетенціей властей мѣстной и центральной, — граница эта должна выясниться и утвердиться на практикѣ посредствомъ ряда рѣшеній по возбужденнымъ частнымъ вопросамъ; такимъ образомъ отъ взгляда Сената на предметъ, отъ юриспруденціи, которой онъ станетъ держаться, будетъ зависѣть весь характеръ и, можно даже сказать, вся будущая судьба нашего мѣстнаго самоуправленія. Съ другой стороны, благоразуміе рѣшеній его и степень нравственнаго авторитета, которымъ они будутъ пользоваться, должны

[1]) Мат. II, „Отношеніе главноуправляющаго II отд. собств. Е. И. В. канцеляріи", стр. 434—5. [2]) Мат. II, стр. 412. [3]) Мат. II, стр. 437.

имѣть несомнѣнное вліяніе на благополучный и правильный ходъ реформы. Необходимо, чтобы административный департаментъ Сената вполнѣ соотвѣтствовалъ трудной задачѣ, имѣющей пасть на него: чтобы это судилище, которое будетъ верховнымъ регуляторомъ всей мѣстной администраціи, по своему положенію, составу и даже формамъ и обрядамъ своей дѣятельности пользовалось полнымъ уваженіемъ и довѣріемъ, какъ правительственныхъ властей, такъ и всего общества". Остается только пожалѣть, что гр. Корфъ, развивая свою весьма интересную точку зрѣнія на высокое значеніе Сената для правильнаго развитія дѣятельности земскихъ учрежденій, считалъ неумѣстнымъ распространяться въ своей запискѣ „о томъ, нужны ли, въ соотвѣтственность сему, какія-либо перемѣны и какія именно въ нынѣшнемъ устройствѣ 1-го департамента Сената" [1]).

Таковы основныя положенія поистинѣ замѣчательной записки гр. Корфа, исходя изъ которыхъ, онъ дѣлаетъ цѣлый рядъ частныхъ замѣчаній на „Проектъ" земскаго Положенія, выработанный комиссіей о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ. Между прочимъ, онъ высказывается за предоставленіе земствамъ права окончательно рѣшать нѣкоторыя изъ тѣхъ дѣлъ, которыя, какъ, напр., вопросы о займахъ, составители Положенія подчинили спеціальному надзору администраціи, для вящшаго огражденія интересовъ мѣстнаго населенія. Съ точки зрѣнія гр. Корфа, не меньшей гарантіей продуманности и серьезности такихъ рѣшеній служитъ требованіе не простого, а квалифицированнаго большинства при относящихся сюда постановленіяхъ и приложеніе парламентскаго принципа двухъ чтеній. „Не думаю,—писалъ гр. Корфъ, - чтобы ослабленіе опеки и контроля министерства внутреннихъ дѣлъ было бы согласно съ характеромъ того самостоятельнаго мѣстнаго самоуправленія, какое для насъ нужно", и „лучшій способъ внушить земскимъ учрежденіямъ надлежащую заботливость—есть именно оказать имъ полное довѣріе, отдать дѣло на совершенную ихъ отвѣтственность и утвердить въ нихъ убѣжденіе, что никто другой не станетъ за нихъ думать и работать" [2]).

Далѣе гр. Корфъ высказывался за предоставленіе губернскимъ земскимъ собраніямъ права издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія (réglements). Свое предложеніе онъ мотивировалъ тѣмъ, что „широкій кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій, самостоятельность, которой они должны пользоваться, и въ особенности предполагаемое высвобожденіе ихъ, по нѣкото-

[1]) Мат. II, стр. 454. [2]) Мат. II, стр. 439—40.

рымъ частямъ, изъ-подъ административной регламентаціи Свода Законовъ, влечетъ за собой необходимость признать за ними самими, въ извѣстныхъ предѣлахъ, право регламентаціи. Сіе право есть неотъемлемая прерогатива всякаго установленія, долженствующаго имѣть самостоятельное мѣсто въ администраціи: орудіе, безъ котораго такому установленію невозможно было бы выполнять свое предназначеніе“ [1]).

Имѣется въ запискѣ гр. Корфа и замѣчаніе о цѣлесообразности предоставленія министру вн. дѣлъ въ извѣстныхъ случаяхъ права распускать земскія собранія и назначать новые выборы [2]). Точно также гр. Корфу принадлежитъ указаніе на неудобства, вытекающія изъ совмѣщенія въ лицѣ предводителя дворянства должности предсѣдателя собранія, органа распорядительнаго, и предсѣдателя управы, органа исполнительнаго [3]).

Онъ же указалъ, наконецъ, на необходимость обязательной публичности засѣданій земскихъ собраній [4]) и высказался за выборъ губернскихъ гласныхъ не отъ уѣздныхъ собраній, а отъ группъ населенія всей губерніи: „всякая фракція мнѣній и интересовъ въ собраніи уѣздномъ можетъ послать представителя отъ себя въ губернское земское учрежденіе, и сіе послѣднее будетъ дѣйствительнымъ выраженіемъ разнообразныхъ нуждъ и стремленій населенія, а не односторонним представительствомъ преобладающихъ въ уѣздныхъ собраніяхъ партій“ [5]).

Не всѣ предложенія гр. Корфа вошли въ Положеніе 1864 г., но многія изъ нихъ оказали замѣтное вліяніе на окончательную редакцію отдѣльныхъ статей его. Такъ, по иниціативѣ гр. Корфа была создана самостоятельная должность предсѣдателя управы.

Въ окончательной своей редакціи, въ какой текстъ земскаго Положенія 1864 г. получился послѣ обсужденія его въ Государственномъ Совѣтѣ, онъ сохранилъ тѣ же противорѣчія между исходными началами и практическимъ ихъ приложеніемъ въ частностяхъ, которыя имѣлись въ первоначальномъ проектѣ. Записка гр. Корфа не могла придать новымъ земскимъ учрежденіямъ того публично-правового характера, который одинъ только и можетъ обез-

---

[1]) Мат. II, стр. 446. [2]) Мат. II, стр. 453. Гр. Корфъ допускалъ вмѣшательство правительства на составъ земскихъ учрежденій только въ формѣ распущенія земскихъ собраній, высказываясь противъ предоставленія губернатору права утверждать или не утверждать избранныхъ членовъ управы. См. Мат. II, стр. 428. [3]) Мат. II, стр. 427. [4]) Мат. II, стр. 451: „Гласность засѣданій установляется не ради собраній, а какъ гарантія правильности ихъ дѣйствій, какъ средство контроля надъ ними всего земскаго общества“. [5]) Мат. II, стр. 432—3.

нечить самоуправленію дѣйствительное значеніе въ государственномъ организмѣ. Земскія учрежденія по Положенію 1864 г. были учрежденіями мѣстными и общественными, подчиненными „общимъ законамъ на томъ же основаніи, какъ отдѣльныя общества и частныя лица", но на нихъ возложено было законодателемъ отправленіе дѣлъ государственнаго значенія и сами они были вооружены правами финансовой власти.

Положеніе 1864 г. вырабатывалось въ борьбѣ двухъ теорій самоуправленія—государственной и общественной, и на него нельзя смотрѣть, вопреки весьма распространенному воззрѣнію, какъ на чистый продуктъ общественной теоріи самоуправленія. Практическія соображенія заставили составителей перваго земскаго Положенія внести въ него такія статьи, которыя въ земскомъ Положеніи могутъ быть поняты только съ точки зрѣнія государственной теоріи самоуправленія: такова особенно ст. 10, которая уполномочиваетъ губернатора приступать, „съ разрѣшенія министра вн. дѣлъ, къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ насчетъ земства" въ томъ случаѣ, „если земскими учрежденіями не будетъ сдѣлано распоряженій къ исполненію тѣхъ повинностей, отправленіе которыхъ законъ признаетъ обязательнымъ для земства". Общественная теорія самоуправленія не знаетъ обязанности органовъ самоуправленія передъ государствомъ нести отдѣльныя функціи по дѣламъ мѣстнаго общественнаго хозяйства; отправленіе этихъ функцій, съ ея точки зрѣнія, есть право органовъ самоуправленія—и только.

Общественная теорія самоуправленія отразилась въ Положеніи 1864 г. въ гораздо большей степени, чѣмъ теорія государственная, и въ этомъ заключаются какъ сильныя, такъ и слабыя стороны его. Общественная теорія съ ея высокимъ взглядомъ на значеніе и права общества дала составителямъ перваго земскаго Положенія возможность создать для земскихъ учрежденій весьма независимое положеніе среди правительственной администраціи въ области ихъ распорядительной функціи, причемъ надзоръ губернатора за дѣятельностью земскихъ учрежденій былъ организованъ въ формѣ, близкой къ суспенсивному veto (пріостанавливающему запрещенію), какъ на это совершенно вѣрно указалъ одинъ изъ первыхъ, по времени, комментаторовъ Положе-

нія 1864 г. проф. А. В. Лохвицкій [1]). Но, съ другой стороны, та же общественная теорія самоуправленія лишила земскія учрежденія права при помощи своихъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ отправлять функціи публично-правового властвованія, и земства оказались, по выраженію проф. А. Д. Градовскаго, учрежденіями съ „компетенціей, но безъ власти".

Органическіе дефекты, заложенные въ земское Положеніе 1864 г., не замедлили сказаться съ первыхъ же шаговъ его дѣйствія. Въ качествѣ установленій частныхъ и общественныхъ, земскія учрежденія не вошли необходимымъ элементомъ въ строй мѣстныхъ государственныхъ органовъ, а явились по отношенію къ нимъ какимъ-то чуждымъ по духу придаткомъ, инороднымъ тѣломъ въ общемъ организмѣ мѣстнаго управленія.

Надѣленное лишь „силой мнѣнія", а не „силой власти", земство для каждаго отдѣльнаго своего исполнительнаго дѣйствія должно было прибѣгать къ услугамъ администраціи, на одинаковыхъ правахъ съ частными лицами. Хотя въ послѣдней редакціи объяснительной записки къ проекту земскаго Положенія и было указано, что земское управленіе „есть только особый органъ одной и той же государственной власти" [2]), осуществленія это положеніе не получило. А Государственный Совѣтъ, при обсужденіи проекта перваго земскаго Положенія, изъ признанія государственнаго значенія земскаго самоуправленія сдѣлалъ лишь одинъ неблагопріятный для земства выводъ, а именно: въ противоположность предложенію гр. Корфа, высказался за утвержденіе предсѣдателей управъ правительственною властью [3]).

Первымъ практическимъ послѣдствіемъ того положенія, которое было придано земскимъ учрежденіямъ среди правитель-

---

[1]) „Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія". СПБ., 1861 г., стр. 189. Вотъ текстъ относящейся сюда ст. 95: „Въ случаѣ возраженій начальника губерніи противъ постановленій земскаго собранія оно разсматриваетъ подробно обстоятельства, подавшія поводъ къ возраженіямъ, и постановляетъ свое окончательное заключеніе, копія съ котораго сообщается начальнику губерніи", и которое „вступаетъ въ силу и приводится въ исполненіе за исключеніемъ случая, указаннаго въ ст. 96". [2]) Мат. II, стр. 356. [3]) „Предсѣдатели управъ, какъ учрежденій исполнительныхъ и несущихъ на себѣ извѣстныя, какъ передъ обществомъ, такъ и передъ Правительствомъ обязанности, непремѣнно должны подлежать утвержденію коронной власти; этого требуютъ общія условія государственнаго строя, по коимъ всякое учрежденіе, дѣйствующее въ той или другой сферѣ государственной жизни, должно носить на себѣ, такъ сказать, печать правительственнаго полномочія". Мат., т. II, стр. 532.

ственныхъ органовъ мѣстнаго управленія, было территоріальное ограниченіе сферы примѣненія земскаго Положенія. Впрочемъ, повидимому, не выдвигалось какихъ-либо доводовъ противъ распространенія земскаго самоуправленія на всѣ губерніи и области Имперіи. Съ нѣкоторыми оговорками это было повторено уже безъ обиняковъ въ объяснительной запискѣ къ послѣдней редакціи проекта текста земскаго Положенія. Земское Положеніе предполагалось ввести въ 44 губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, и изъ числа губерній, управляемыхъ по особому учрежденію, въ Бессарабской области. Далѣе въ текстъ министерской объяснительной записки слѣдовало такое заключительное предложеніе: „Общія начала устройства земскаго хозяйства, опредѣляющіяся на основаніи историческихъ и практическихъ данныхъ, должны бы быть примѣнены и по всѣмъ остальнымъ мѣстностямъ Имперіи, съ тѣми измѣненіями, какихъ могутъ потребовать особыя условія этихъ мѣстностей. Поэтому казалось бы возможнымъ, не постановляя въ настоящее время никакого положительнаго по сему предмету правила, предоставить министру вн. дѣлъ войти въ ближайшее соображеніе о способахъ и порядкѣ примѣненія началъ земскаго хозяйственнаго устройства и во всѣхъ губерніяхъ Имперіи, состоящихъ на особомъ Положеніи“ [1]). Этимъ предрѣшалось, казалось, разрѣшеніе въ положительномъ смыслѣ вопроса о введеніи земства въ Сибири и на окраинахъ.

Эти предположенія министра вн. дѣлъ ст.-секретаря Валуева, изложенныя въ началѣ 1863 г., встрѣтили однако со стороны Государственнаго Совѣта возраженія частью техническаго [2]), частью принципіальнаго характера [3]).

Въ результатѣ всѣхъ этихъ обсужденій указомъ 1 января 1864 г. было повелѣно ввести Положеніе въ дѣйствіе въ 33 губерніяхъ, а Высочайше утвержденнымъ того же числа мнѣніемъ Государственнаго Совѣта министру вн. дѣлъ предоставлено было войти въ ближайшее обсужденіе вопроса о способахъ примѣненія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ къ губерніямъ Архангельской, Астраханской, къ Бессарабіи, къ 9 западнымъ губерніямъ

[1]) Мат. II, стр. 103. [2]) Въ губерніяхъ Архангельской и Астраханской, „по причинѣ малонаселенности и недостатка частныхъ землевладѣльцевъ, устройство земскихъ собраній и управъ могло бы встрѣтить затрудненіе въ исполненіи“. Мат., II, стр. 568. [3]) Въ девяти западныхъ губерніяхъ, непосредственно примыкавшихъ къ Польшѣ и частью охваченныхъ возстаніемъ 1863—64 гг., „Государственный Совѣтъ, по особому политическому положенію сихъ губерній, не призналъ возможнымъ ввести земскія учрежденія“. Мат., II, стр. 569.

Кн. Александръ Иларіоновичъ
ВАСИЛЬЧИКОВЪ.

·E110/

и прочимъ областямъ Имперіи, управляемымъ по особымъ учрежденіямъ.

Казалось бы, что съ изданіемъ земскаго Положенія дѣло осуществленія земской реформы должно было быстро двинуться впередъ въ объемѣ и на основѣ актовъ 1 января 1864 г.; однако въ дѣйствительности это было далеко не такъ. Правила о введеніи въ дѣйствіе земскихъ учрежденій, составленіемъ которыхъ указомъ 1 января 1864 г. министру вн. дѣлъ было поручено немедленно озаботиться, были Высочайше утверждены лишь 25 мая 1864 г.; хотя при утвержденіи правилъ и было положено „приступить нынѣ же ко введенію Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, согласно Высочайшему указу 1 января 1864 г., въ 33 губерніяхъ, въ томъ числѣ поименованныхъ", съ возложеніемъ всѣхъ распорядительныхъ по сему дѣйствій на министра вн. дѣлъ, однако этому послѣднему не было указано никакого срока, и въ результатѣ дѣло осуществленія земской реформы только въ 33 первоначально намѣченныхъ губерніяхъ затянулось на цѣлый десятокъ лѣтъ. Нужно отмѣтить при этомъ, что указъ 1 января 1864 г. полностью осуществленъ не былъ: въ Оренбургской губерніи земскія учрежденія по Положенію 1864 г. введены не были. Это осуществлено только теперь вмѣстѣ съ губерніями Астраханской и Ставропольской актами думскаго законодательства (законъ 9 іюня 1912 г.). Кромѣ первоначально намѣченныхъ губерній земскія учрежденія были введены еще въ Бессарабіи, Уфимской губ. и на время (1876 -1882 г.) въ Донской области. Закономъ 2 апрѣля 1903 г., замѣненнымъ затѣмъ Положеніемъ 14 марта 1911 г., измѣненъ былъ дореформенный порядокъ заѣдыванія земскимъ хозяйствомъ въ 6 западныхъ губерніяхъ. На всѣ остальныя области Имперіи блага земскаго самоуправленія не распространены еще до сихъ поръ. Такъ медленно и въ столь ограниченныхъ размѣрахъ получили осуществленіе первоначальныя предположенія о введеніи у насъ земства. Причиной тому является все то же твердо усвоенное нашей административной практикой воззрѣніе на земскія учрежденія—не какъ на органическій элементъ системы нашего мѣстнаго управленія, измѣняющій, по словамъ гр. Корфа, ея „коренныя условія", а какъ на случайный придатокъ, придатокъ терпимый, иногда даже нежелательный, безъ котораго мѣстное управленіе можетъ существовать и функціонировать.

Этимъ же воззрѣніемъ на земскія учрежденія опредѣляется и характеръ отдѣльныхъ правительственныхъ мѣропріятій по дѣламъ, до земства относящимся. Руководящимъ моментомъ являются

10113.

здѣсь не столько интересы населенія и органовъ самоуправленія, и не широко понятыя задачи мѣстнаго государственнаго управленія и его техники, сколько старые административно-бюрократическіе принципы, которые, казалось бы, съ введеніемъ земской реформы должны были отойти въ область прошлаго. Здѣсь нужно отмѣтить фактъ временнаго пріостановленія дѣйствій земскихъ учрежденій въ С.-Петербургской губерніи въ концѣ 60-хъ годовъ, а также акты 13 іюня 1867 г. (о расширеніи правъ предсѣдателей земскихъ собраній, П. С. З. № 44690, и о губернаторской цензурѣ издаваемыхъ земствами журналовъ собраній, докладовъ управъ и пр., № 44691) и 19 августа 1879 г. (о подчиненіи губернаторскому надзору перемѣщенія и назначенія земскихъ служащихъ, П. С. З. № 59947) [1]). Характерно, наконецъ, и то опредѣленіе отношенія земства къ народному образованію, которое окончательно закрѣплено Положеніемъ о народныхъ училищахъ 25 мая 1874 г., ограничивающее область участія земства по завѣдыванію собственно учебной частью въ содержимыхъ имъ школахъ правомъ избранія членовъ отъ земства въ уѣздный училищный совѣтъ. Въ текстѣ проекта перваго земскаго Положенія ничего не было сказано о правѣ земства завѣдывать въ той или иной формѣ дѣлами народнаго образованія на мѣстахъ. Государственный Совѣтъ счелъ это умолчаніе неудобнымъ. „Конечно,—разсуждалъ онъ,— не можетъ быть никакого сомнѣнія въ томъ, что наблюденіе за народнымъ образованіемъ должно оставаться въ рукахъ Правительства, что школы и вообще учебныя заведенія могутъ быть учреждаемы только по программамъ, утвержденнымъ правительствомъ, что преподаваніе въ нихъ должно находиться подъ ближайшимъ надзоромъ Министерства Нар. Просв.; но при недостаткѣ денежныхъ способовъ къ распространенію образованія на началахъ, одобренныхъ Правительствомъ... едва ли можно сомнѣваться въ пользѣ привлечь земство къ добровольному участію въ доставленіи средствъ къ устройству необходимыхъ для распространенія первоначальнаго образованія учебныхъ заведеній и къ наблюденію за ними на указанныхъ Правительствомъ основаніяхъ“ [2]).

Въ силу этихъ довольно туманно изложенныхъ соображеній былъ введенъ въ текстъ земскаго Положенія п. VII ст. 2, согласно которому земскимъ учрежденіямъ предоставлялось „участіе преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи въ предѣлахъ, закономъ

[1]) Нѣкоторыя ограниченія въ этомъ отношеніи были осуществлены ужераньше, циркулярами конца 60-хъ и начала 70-хъ годовъ.

[2]) Мат. II, стр. 496.

опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи". Предѣлы эти первоначально были опредѣлены Положеніемъ о начальныхъ народныхъ училищахъ 14 іюля 1864 г., а затѣмъ болѣе точно— Положеніемъ 1874 г., въ соотвѣтствіи съ которымъ въ п. 10 ст. 2 Положенія о земск. учр. 1890 г. права земства въ области народнаго образованія опредѣлены, какъ „попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми за счетъ земства школами и другими учебными заведеніями". Многолѣтнія стремленія земствъ расширить свое вліяніе на учебную часть въ земскихъ школахъ имѣли пока своимъ реальнымъ результатомъ Высочайшее разрѣшеніе, послѣдовавшее 31 декабря 1905 г., согласно которому предсѣдатели уѣздныхъ управъ введены въ составъ членовъ уѣздныхъ училищныхъ совѣтовъ [1]).

Весьма знаменательной эпохой въ исторіи развитія законодательства по земскимъ дѣламъ являются 80-ые годы. Вопросы, связанные съ реформой мѣстнаго управленія, стали въ это время центромъ законоподготовительныхъ работъ правительства. Пятнадцатилѣтній опытъ примѣненія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ въ достаточной мѣрѣ уяснилъ его важнѣйшіе недостатки. Представители теоретической мысли (академикъ В. П. Безобразовъ [2]), проф. А. Д. Градовскій) [3]) указали принципіальные недочеты правового положенія у насъ земства, не имѣющаго въ своемъ распоряженіи низшихъ исполнительныхъ органовъ и лишеннаго значенія учрежденій государственныхъ. Дѣятельное участіе въ обсужденіи вопросовъ земской реформы приняли сами земскіе дѣятели-практики [4]). Интересный и высокопоучительный матеріалъ для сужденія о настоятельности земской реформы добыли сенаторскія ревизіи начала 80-хъ годовъ; здѣсь особеннаго вниманія заслуживаетъ записка сенатора Шамшина, ревизовавшаго Самарскую и Саратовскую губ. и выступившаго съ цѣлымъ рядомъ практическихъ предложеній по улучшенію земскаго Положенія (пониженіе избирательнаго ценза, введеніе мелкой земской единицы, упорядоченіе земскихъ финансовъ, урегулированіе пра-

[1]) См. Чарнолусскій. Настольная книга по народному образованію. Т. IV. Спб. 1911 г. Стр. 414.

[2]) „Государство и Общество. Управленіе, самоуправленіе и судебная власть". Стр. 495—562.

[3]) „Системы мѣстнаго управленія на Западѣ и въ Россіи", въ V и VI томахъ „Сборника Государ. Знаній" В. П. Безобразова.

[4]) Напр., В. Ю. Скалонъ, бывшій тогда предсѣдателемъ Московской уѣздной земской управы; см. его книгу „Земскіе вопросы", стр. 18—55.

рого положенія служащихъ въ земствѣ по вольному найму и пр.) [1]).

Осенью 1881 г. по докладу министра вн. дѣлъ гр. Н. П. Игнатьева была образована подъ предсѣдательствомъ ст.-секретаря М. С. Каханова комиссія для выработки проектовъ реформъ мѣстныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и земскихъ. Въ комиссію, которую принято называть Кахановской, поступили въ числѣ прочихъ матеріаловъ и записки ревизовавшихъ сенаторовъ. Во главу угла намѣчавшагося преобразованія комиссіи Каханова ставила мысль объ одновременномъ переустройствѣ всѣхъ отраслей мѣстнаго управленія, которое должно было объединяться въ особыхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ, включавшихъ въ свой составъ представителей и правительственнаго и общественнаго начала. Эти предложенія большинства комиссіи Каханова однако не встрѣтили поддержки со стороны новаго министра вн. дѣлъ гр. Д. А. Толстого, и въ 1885 г., по его докладу, послѣдовало Высочайшее повелѣніе о роспускѣ комиссіи и о передачѣ дѣлъ ея въ министерство вн. дѣлъ, въ которомъ и сосредоточились всѣ дальнѣйшія законоподготовительныя работы по реформѣ мѣстныхъ учрежденій, причемъ руководителемъ этихъ работъ выступилъ вдохновитель меньшинства Кахановской комиссіи А. Д. Пазухинъ. Получивъ въ свое распоряженіе богатые матеріалы комиссіи Каханова, гр. Толстой, отступая отъ намѣчавшагося ею плана работъ, приступилъ къ проведенію частичныхъ преобразованій въ области отдѣльныхъ частей мѣстнаго управленія и выдвинулъ на первую очередь установленія по крестьянскимъ дѣламъ и земское Положеніе. Въ официальномъ документѣ, въ отчетѣ по Государственному Совѣту за 1890 г., первоначальныя предположенія гр. Толстого по части пересмотра земскаго Положенія изложены слѣдующимъ образомъ: „Основной взглядъ, которымъ руководился при этомъ гр. Толстой, заключался въ томъ, что для устраненія недостатковъ, замѣченныхъ въ дѣятельности земскихъ учрежденій, необходимо было измѣнить самую ихъ постановку, признавъ земское дѣло государственнымъ и призвавъ къ участію въ завѣдываніи онымъ, для облегченія Правительству заботъ о хозяйственныхъ нуждахъ населенія, элементы наиболѣе къ тому способные, благонадежные и заинтересованные въ мѣстномъ благоустройствѣ, какими являются, по мнѣнію гр. Толстого, по преимуществу, помѣстные дворяне. Соотвѣтственно

[1]) „Записка по вопросамъ особаго наставленія ревизующимъ сенаторамъ, относящимся къ земскимъ учрежденіямъ". Стр. 147.

сему, въ основу его проекта положены были слѣдующія начала: 1) Система распредѣленія земскихъ избирателей по роду имущества замѣнялась распредѣленіемъ ихъ по тремъ сословнымъ группамъ: дворянской, городской и крестьянской, при чемъ преимущественное право избранія гласныхъ въ земскія собранія предоставлялось группѣ дворянской. 2) Священнослужители освобождались отъ участія въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ, съ предоставленіемъ епархіальному начальству назначать особыхъ, съ своей стороны, представителей какъ въ уѣздныя, такъ и въ губернскія собранія. 3) Принятіе званія гласнаго дѣлалось обязательнымъ для лицъ, выбранныхъ въ это званіе. 4) Губернскія и уѣздныя земскія управы упразднялись и, взамѣнъ оныхъ, учреждались губернскія и уѣздныя земскія присутствія, предсѣдатели и члены коихъ должны были назначаться Правительствомъ, пользоваться правами и преимуществами государственной службы и подчиняться общимъ правиламъ о служебной отвѣтственности должностныхъ лицъ административныхъ вѣдомствъ. 5) Всѣ постановленія земскихъ собраній, смотря по важности предмета и роду дѣлъ, должны были представляться на утвержденіе министра вн. дѣлъ или губернатора, съ тѣмъ, чтобы, до воспослѣдованія такого утвержденія, постановленія эти не могли быть приводимы въ исполненіе, и 6) земскія учрежденія подчинялись высшему надзору министра вн. дѣлъ и надъ дѣйствіями ихъ устанавливался ближайшій контроль губернаторовъ“ [1]).

Изъ этого краткаго изложенія основныхъ началъ проекта гр. Толстого нетрудно усмотрѣть, что земское самоуправленіе имѣ, въ сущности говоря, подвергалось полному упраздненію. „Улучшенныя“ усиленіемъ дворянскаго элемента, земскія собранія должны были лишь давать заключенія по подлежащимъ ихъ вѣдѣнію дѣламъ, каковыя заключенія приводились затѣмъ въ исполненіе лишь послѣ надлежащаго утвержденія ихъ властью чиновниками, входящими въ составъ земскихъ присутствій. Ни о самостоятельности земскихъ учрежденій, ни о связи ихъ исполнительнаго органа съ мѣстнымъ населеніемъ при этомъ не могло быть и рѣчи. Вряд ли и работа въ такомъ земствѣ могла бы быть кому-либо пріятна, а потому проектъ гр. Толстого, можетъ быть не безъ задней мысли, вводя въ новое земство элементы наиболѣе „благонадежные“, закабалялъ ихъ фактомъ избранія, дѣлая званіе гласнаго для лицъ избранныхъ обязательнымъ.

Выработанный въ соотвѣтствіи съ изложенными основаніями

[1]) Отчетъ по Государственному Совѣту за 1890 годъ. Стр. 102—3.

проектъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ былъ внесенъ гр. Толстымъ въ Госуд. Совѣтъ въ январѣ 1888 г. Однако, какъ со стороны отдѣльныхъ министровъ, такъ и въ средѣ членовъ Госуд. Совѣта проектъ гр. Толстого встрѣтилъ столь существенныя возраженія, что И. Н. Дурново, смѣнившій гр. Толстого послѣ его смерти на посту министра вн. дѣлъ, счелъ нужнымъ подвергнуть проектъ своего предмѣстника коренной переработкѣ, введя въ него два отступленія отъ первоначальнаго текста: 1) И. Н. Дурново счелъ возможнымъ сохранить порядокъ замѣщенія должностей предсѣдателя и членовъ управъ по выбору земскихъ собраній, и 2) онъ предполагалъ ввѣрить мѣстный надзоръ за дѣйствіями земскихъ учрежденій не одному только губернатору, но еще и особой коллегіи смѣшаннаго состава, „съ цѣлью установленія ближайшей связи между земскими и прочими органами управленія".

Въ такомъ видѣ проектъ новаго Положенія о земскихъ учрежденіяхъ поступилъ на обсужденіе Госуд. Совѣта въ сессію 1889—1890 гг.

Условія до-думской законодательной работы обволакивали глубокой тайной обстоятельства прохожденія законодательныхъ предположеній черезъ Госуд. Совѣтъ. Совѣтскія пренія, различныя теченія, при этомъ обозначавшіяся, оставались отъ общества скрытыми; оно питалось слухами и догадками. Тѣмъ больший интересъ представляетъ изложеніе всего хода обсужденія земскаго Положенія 1890 г. въ Совѣтѣ, которое даетъ его „Отчетъ" за 1890 годъ. Считаясь со всевозможными мѣніями, а частью самъ ихъ создавая Совѣтъ по многимъ пунктамъ заявилъ свою полную солидарность съ предположеніями министерства вн. дѣлъ. Но по цѣлому ряду вопросовъ, притомъ наиболѣе важнымъ и принципіальнымъ, затрагивающимъ самое существо самоуправленія, Совѣтъ далъ энергичный отпоръ министерству вн. дѣлъ и тѣмъ оказалъ громадныя услуги земскому дѣлу.

Признавая пересмотръ земскаго Положенія дѣломъ „выдающимся по важности и сложности затрагиваемыхъ имъ вопросовъ" [1]), Совѣтъ счелъ прежде всего нужнымъ остановиться на одномъ общемъ соображеніи, которое не должно быть упускаемо изъ вида. Земскія учрежденія предполагается составлять изъ людей мѣстныхъ, знающихъ и чувствующихъ мѣстныя потребности и берущихся за трудъ не изъ-за матеріальныхъ выгодъ, которыхъ гласные земскихъ собраній и имѣть не будутъ,—а изъ любви и усердія къ самому дѣлу. Только участіе достойныхъ представителей насе-

[1]) Отчетъ, стр. 121.

ленія обезпечиваетъ выборнымъ учрежденіямъ дѣйствительный успѣхъ. Посему всѣ условія дѣятельности сихъ учрежденій должны быть опредѣлены такимъ образомъ, чтобы привлекать лучшихъ людей, и главная задача пересмотра Положенія о зем. учр. должна состоять въ согласованіи государственныхъ требованій съ такою степенью самодѣятельности мѣстныхъ учрежденій, которая необходима для успѣшнаго исполненія возлагаемой на нихъ задачи“ [1]).

Съ этой точки зрѣнія прежде всего вызвало возраженіе Совѣта предположеніе министерства придать дѣятельности земскихъ гласныхъ характеръ обязательной повинности. „Трудно ожидать, чтобы проектированныя мѣры могли повести къ существенному улучшенію состава земскихъ учрежденій въ качественномъ отношеніи. Наиболѣе привлекательною чертою земской службы является для многихъ добровольный, чуждый всякаго принужденія характеръ труда, безвозмездно подъемлемаго на пользу мѣстнаго населенія. Между тѣмъ, дѣятельность, хотя бы самая полезная, но совершаемая по принужденію, не можетъ быть всецѣло поставлена въ заслугу исполнителю, а потому нерѣдко утрачиваетъ цѣну какъ въ собственныхъ его глазахъ, такъ и во мнѣніи другихъ лицъ. Вслѣдствіе этого дѣло, поставленное въ подобныя условія, не всегда будетъ исполняться съ достаточнымъ рвеніемъ и преданностью. Изложенныя соображенія побуждаютъ оставить мысль о присвоеніи земской выборной службѣ повинностнаго значенія и указываютъ, что къ улучшенію состава земскихъ дѣятелей надлежитъ стремиться посредствомъ болѣе правильной организаціи выборовъ въ гласные и устраненія тѣхъ препятствій, которыя иногда встрѣчаются къ полученію сего званія наиболѣе благонадежными элементами мѣстнаго населенія“ [2]).

Отказавшись отъ мысли гр. Толстого создать, какъ общее правило, вмѣсто выборныхъ земскихъ управъ назначенныя земскія присутствія, П. Н. Дурново сохранилъ однако въ своемъ проектѣ цѣлый рядъ отдѣльныхъ постановленій, которыя имѣли цѣлью предоставить администраціи право воздѣйствовать на личный составъ земскихъ учрежденій. Такъ, по проекту, министръ вн. дѣлъ получалъ право приглашать въ составъ собраній въ качествѣ гласныхъ земскихъ избирателей, пользующихся особымъ уваженіемъ въ своей мѣстности, въ числѣ, не превышающемъ одной пятой избранныхъ гласныхъ; губернаторъ, съ особаго каждый разъ разрѣшенія министра, получалъ аналогичное право въ случаѣ не-

[1]) Отчетъ, стр. 124.
[2]) Отчетъ, стр. 139—140.

тобора гласныхъ, выбытія или устраненія ихъ. По предложенію Совѣта объ этихъ пунктахъ были изъ текста Положенія устранены, такъ какъ назначеніе гласныхъ возлагало бы на Правительство отвѣтственность за ходъ дѣла въ собраніи, между тѣмъ удачный выборъ такихъ лицъ первое представляло бы значительныя трудности [1]).

Рядъ существенныхъ измѣненій внесенъ былъ Совѣтомъ въ ту часть проекта, гдѣ рѣчь шла объ организаціи правительственнаго надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій. Согласно проекту, губернатору предоставлялось право ревизовать земскія учрежденія, какое постановленіе земскихъ собраній должно было приводиться въ дѣйствіе только послѣ предварительнаго утвержденія ихъ административной властью центральной или мѣстной, причемъ эта послѣдняя дѣйствуетъ при содѣйствіи губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Признавая необходимымъ усилить надзоръ за земскими учрежденіями, Госуд. Совѣтъ совершенно иначе взглянулъ на задачи этого надзора. Возлагать на губернскую администрацію разрѣшеніе земскихъ вопросовъ по существу едва ли было бы осторожно. Вновь образуемое губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе было бы при этомъ поставлено въ крайне затруднительное положеніе. Составленная изъ высшихъ представителей различныхъ отраслей губернской администраціи, коллегія эта, конечно, окажется компетентною въ вопросахъ о законности дѣйствій земскихъ учрежденій, но едва ли будетъ обладать силами и средствами, необходимыми для вполнѣ отвѣчающаго мѣстнымъ нуждамъ и нуждамъ разрѣшенія вопросовъ земскаго хозяйства. Приведенныя соображенія побуждаютъ отказаться отъ мысли возложить на администрацію разрѣшеніе всѣхъ сихъ вопросовъ и указываютъ, что при предстоящей реформѣ слѣдуетъ ограничиться установленіемъ контроля административной власти за земскими учрежденіями въ предѣлахъ, необходимыхъ для обезпеченія законнаго и сообразнаго съ видами Правительства направленія земской дѣятельности. Рѣшенія присутствія о приведеніи въ дѣйствіе или отмѣнѣ постановленій земскихъ собраній должны подлежать исполненію. Но придавать имъ безповоротное для земства значеніе едва ли возможно. Присвоеніе этимъ рѣшеніямъ такого характера не согласовалось бы прежде всего съ коренными началами нашего строя, въ силу коихъ на губернскія инстанціи всегда допускаются жалобы Сенату, и только одинъ Сенатъ является высшимъ истолкователемъ законовъ и рѣшаетъ

[1]) Отчетъ, стр. 13.

Александръ Михайловичъ
УНКОВСКІЙ.

дѣла окончательно. Въ виду сего, въ излагаемое Положеніе надлежитъ ввести правило, предоставляющее земскому собранію, постановленіе котораго отмѣнено губернскимъ присутствіемъ, право обжаловать рѣшеніе присутствія Сенату. Что касается тѣхъ постановленій земскихъ собраній, въ которыхъ губернаторомъ будетъ усмотрѣно несоотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія, то отмѣна ихъ, какъ уже указано было выше, не можетъ быть предоставлена губернской власти. Равнымъ образомъ, едва ли удобно предоставить это право единоличной власти министра вн. дѣлъ. Конечно, общее наблюденіе за дѣятельностью земскихъ учрежденій и руководительство ею ближайшимъ образомъ входитъ въ кругъ его вѣдѣнія. Но въ рѣшеніи вопросовъ о соотвѣтствіи постановленій земскихъ собраній общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ первыя могутъ быть заинтересованы другія вѣдомства, раздѣляющія съ министромъ вн. дѣлъ обязанность охранять пользы государства и заботиться о его нуждахъ. Соображенія эти побуждаютъ предоставить означенное право одному изъ высшихъ государственныхъ установленій [1]).

Такъ было установлено правило, согласно которому съѣзды о нецѣлесообразности дѣйствій земскихъ учрежденій, когда это связано съ увеличеніемъ обложенія противъ нормы, опредѣленной собраніемъ,—разрѣшаются окончательно Госуд. Совѣтомъ (генерь въ законодательномъ порядкѣ), въ прочихъ же случаяхъ Комитетомъ, а нынѣ Совѣтомъ Министровъ. Нельзя защищать существующую генерь, по Положенію 1890 г., систему надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій, но нужно признать ея громадное преимущество по сравненію съ первоначальными предположеніями министерства вн. дѣлъ, ставившаго на мѣсто надзора за дѣйствіями земства полную надъ нимъ опеку, даже безъ права земства жаловаться на дѣйствія администраціи въ Сенатъ.

Переходя затѣмъ къ ряду болѣе мелкихъ замѣчаній на министерскій проектъ Положенія, Совѣтъ высказался за усиленіе земскаго элемента въ составѣ губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія [2]); возстановилъ, хотя и въ менѣе широкомъ объемѣ, исключенное министерствомъ правило стараго Положенія объ осуществленіи избирательныхъ правъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ черезъ довѣренныхъ [3]); возвратилъ волостнымъ обществамъ право назначать пособія гласнымъ отъ крестьянъ [4]); исключилъ поста-

[1]) Отчетъ, стр. 127—129. [2]) Отчетъ, стр. 142—3. [3]) Отчетъ, стр. 145. [4]) Отчетъ, стр. 150.

новленія, направленныя къ расширенію полномочій предсѣдателя собраній, возвратившись къ закону 13 іюня 1867 г., достаточно въ этомъ отношеніи суровому [1]). Далѣе Совѣтъ не призналъ за губернскимъ присутствіемъ права установлять правила внутренняго распорядка въ управѣ, относя это всецѣло къ компетенціи земскихъ собраній [2]), и высказался противъ совмѣстительства должностей предсѣдателя управы и предводителя дворянства [3]), противъ чего въ свое время ратовалъ гр. Корфъ.

Изъ этого краткаго перечня наиболѣе существенныхъ измѣненій, внесенныхъ Госуд. Совѣтомъ въ текстъ министерскаго проекта земскаго Положенія, видно, что дѣятельность Совѣта была довольно неблагодарной: приходилось отстаивать и возстановлять то, что было извѣстно съ хорошей или по крайней мѣрѣ съ относительно хорошей стороны всѣмъ, кромѣ министерства вн. дѣлъ, и что въ достаточной мѣрѣ было обдумано и обсуждено при разработкѣ Положенія 1864 г. Совѣтъ не проявилъ въ 1890 г. и доли того широкаго творческаго начала, которымъ тридцатью годами раньше была отмѣчена записка сановника дореформеннаго времени гр. Корфа. Но тѣмъ не менѣе за Совѣтомъ не можетъ не быть признана заслуга спасенія земскихъ учрежденій отъ окончательнаго разгрома, подготовлявшагося гр. Толстымъ.

Старшее поколѣніе земскихъ людей нашего времени живо помнитъ то тягостное впечатлѣніе, которое произвело въ земскихъ кругахъ изданіе Положенія 1890 г. Усиленіе правительственнаго надзора, замѣна крестьянскихъ выборовъ въ земство назначеніемъ гласныхъ изъ числа кандидатовъ, намѣченныхъ волостными сходами, распространеніе утвержденія на членовъ управъ, усиленіе дворянскаго элемента съ явнымъ ущербомъ для интересовъ другихъ группъ населенія,—все это были краснорѣчивыя иллюстраціи новаго курса, взятаго окончательно и опредѣленно властью въ ея отношеніяхъ къ земству.

Казалось бы, съ изданіемъ новаго земскаго Положенія должно было замедлиться развитіе земскаго дѣла; въ дѣйствительности же произошло наоборотъ. Причина этого кроется въ томъ, что земское дѣло и послѣ изданія Положенія 1890 г. фактически осталось въ рукахъ тѣхъ же лицъ, тѣхъ же представителей среднепомѣстнаго дворянства, которые раньше проходили въ гласные по куріи уѣздныхъ землевладѣльцевъ, а послѣ изданія Положенія 1890 г.—по 1 избирательному собранію. Оставшись хозяевами въ земствѣ, старые земскіе дѣятели продолжали безъ перерыва свою

[1]) Отчетъ, стр. 152. [2]) Отчетъ, стр. 158—9. [3]) Отчетъ, стр. 159.

работу, поступательное развитіе которой становится именно начиная съ 90-хъ годовъ особенно интенсивнымъ. Къ этому времени относится упроченіе въ земской жизни двухъ факторовъ, тѣсно между собою связанныхъ, которые начинаютъ оказывать рѣшительное вліяніе на всѣ отрасли земскаго хозяйства,—это увеличеніе вліянія губернскаго земства и „третьяго элемента".

Земская работа, развиваясь въ ширь и въ глубь, требовала новыхъ внѣшнихъ условій существованія, новыхъ правовыхъ нормъ для своего опредѣленія. Три основныя проблемы выдвигаются къ началу 900-хъ годовъ въ земской жизни, это: 1) расширеніе избирательнаго права, которое ввело бы въ составъ земскихъ собраній новые кадры земскихъ работниковъ, 2) устройство низшихъ исполнительныхъ органовъ земства, въ связи съ организаціей мелкой ячейки самоуправленія, и 3) урегулированіе междугубернскаго общенія.

Правительство отнеслось сначалъ безусловно отрицательно къ разрѣшенію всѣхъ этихъ вопросовъ, если не считать маловажныхъ частичныхъ пониженій избирательнаго земельнаго ценза. Мало того, законами 12 іюня 1900 г., о фиксаціи роста земскаго обложенія и объ изъятіи продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства, ясно было дано почувствовать, что удовлетворительнаго разрѣшенія назрѣвающихъ земскихъ проблемъ ждать нечего. Любопытно отмѣтить, что въ представленіи министерства вн. дѣлъ о новой организаціи продовольственнаго дѣла необходимость изъятія его изъ вѣдѣнія земства мотивировалась именно неприспособленностью земства, которое является въ каждой губерніи средней инстанціей, не имѣющей ни высшаго общаго для всей Имперіи органа, ни низшихъ исполнительныхъ органовъ. Казалось бы, логическимъ послѣдствіемъ этого признанія должна была быть разработка соотвѣтствующихъ вопросовъ, внесеніе необходимыхъ для упорядоченія дѣла законодательныхъ предположеній. На дѣлѣ же вопросъ получилъ совершенно иное рѣшеніе, и продовольственное дѣло было изъято изъ вѣдѣнія земства. Проектировались въ то же время и другія ограниченія для земства: изъятіе оцѣночныхъ работъ, дѣла народнаго образованія и т. д.

Законъ о предѣльности земскаго обложенія являлся, повидимому, для правительства послѣдней ставкой въ борьбѣ съ развитіемъ земскаго хозяйства. Ставка эта была побита, и дѣйствительность представила намъ въ высшей степени оригинальное явленіе: никогда ростъ земскихъ смѣтъ не былъ столь энергичнымъ, какъ со времени изданія закона о предѣльности роста земскаго обложенія, хотя первые годы принесли съ собою замедленіе этого роста.

Въ 1902—4 г. министерствомъ вн. дѣлъ были сдѣланы первыя робкія попытки приступить къ разрѣшенію коренныхъ вопросовъ, поставленныхъ въ области земскаго дѣла. 10 октября 1902 г. министръ вн. дѣлъ предложилъ земствамъ высказаться по вопросу о понижении земельнаго избирательнаго ценза, а законами 16 декабря 1902 г., о перестраховании огневыхъ рисковъ между губерніями [1]), и 22 марта 1904 г., о Совѣтѣ и Главномъ Управленіи по дѣламъ мѣстнаго хозяйства [2]), были сдѣланы первые шаги въ дѣлѣ организаціи междугубернскаго земскаго общенія. Только вопросъ о мелкой ячейкѣ самоуправленія былъ возбужденъ министерствомъ уже позже, въ порядкѣ думскаго законодательства (представленіе было внесено въ законодательныя учрежденія 12 ноября 1908 г.).

Начинанія министерства въ области реформы земскаго избирательнаго права ни до Думы, ни послѣ учрежденія Думы ни къ какимъ практическимъ послѣдствіямъ не привели, и вопросъ о внесеніи соотвѣтствующаго законопроекта продолжаетъ стоять на очереди. Не увѣнчались успѣхомъ и многочисленныя попытки, предпринятыя разными думскими фракціями въ порядкѣ парламентской инициативы, начиная еще со времени первой Думы, въ цѣляхъ расширенія избирательнаго права.

Для полноты изложенія необходимо отмѣтить указъ 5 октября 1906 г., по которому въ отношеніи крестьянскихъ выборовъ возстановлены были правила степенной подачи голосовъ, вмѣсто губернаторскаго назначенія, введеннаго Положеніемъ 1890 г.

Покончивъ съ краткимъ обзоромъ законодательства по вопросамъ, касающимся устройства земскихъ учрежденій, мы должны еще уѣлить нѣкоторую долю вниманія актамъ, опредѣляющимъ порядокъ и способы ихъ дѣйствій. Уже въ Положеніи 1864 г. имѣлась статья (108), согласно которой „ближайшія указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій опредѣляются въ особыхъ уставахъ: земскихъ повинностей, путей сообщенія, строительномъ, общественнаго призрѣнія, народнаго продовольствія и взаимнаго страхованія, а также въ общихъ законахъ о податяхъ и повинностяхъ и въ другихъ постановленіяхъ". Такимъ образомъ, земскія учрежденія должны были руководствоваться въ своей дѣятельности правилами дореформеннаго времени, разсчитанными на совершенно иной укладъ мѣстнаго управленія, признанный негоднымъ самымъ фактомъ введенія земскаго самоуправленія. При-

[1]) П. С. З. № 22284. [2]) П. С. З. № 24253. Сессіи Совѣта начали созываться лишь послѣ введенія у насъ народнаго представительства.

зная весьма желательнымъ высвобожденіе земства „изъ-подъ административной регламентаціи Свода Законовъ". Гр. Корфъ высказывался въ свое время за предоставленіе земству права въ извѣстныхъ предѣлахъ регламентировать свою дѣятельность изданіемъ обязательныхъ постановленій [1]). Какъ извѣстно, предложеніе гр. Корфа вначалѣ принято не было; оно было частью осуществлено позднѣе, въ 70-хъ годахъ; статья же 108 Положенія 1864 г., перешедшая въ Положеніе 1890 г. въ видѣ ст. 6, редактирована была такъ, что земства не освобождались изъ-подъ административной регламентаціи Свода Законовъ; и лишь мало-помалу земскія учрежденія получили правила, весьма далекія отъ совершенства, но тѣмъ не менѣе спеціально приноровленныя къ кругу обязанностей и порядку дѣйствій, земству свойственныхъ. Таковы прежде всего изданныя одновременно съ первымъ земскимъ Положеніемъ временныя правила по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, народномъ продовольствіи и общественномъ призрѣніи; Положеніе о взаимномъ земскомъ страхованіи 7 апрѣля 1864 г.[2]), измѣненное затѣмъ закономъ 25 декабря 1901 года; лечебный уставъ 10 іюня 1893 г., не введенный, впрочемъ, въ дѣйствіе; законъ о дорожномъ капиталѣ 1 іюня 1895 г.; Высочайше утвержденныя правила о ветеринарно-полицейскихъ мѣрахъ (12 іюня 1902 г.[3]) и 10 іюня 1903 г.) и о мѣрахъ къ прекращенію холеры и чумы (11 августа 1903 г.)[4]). Изъ не получившихъ осуществленія законодательныхъ предположеній, касающихся отдѣльныхъ отраслей земскаго хозяйства, нужно упомянуть о весьма тщательно разработанномъ въ восьмидесятыхъ годахъ министерствомъ финансовъ законопроектѣ о земскомъ обложеніи, который получилъ утвержденіе лишь въ части, касающейся оцѣночнаго производства (законъ 8 іюня 1893 г.). Въ строѣ же земскихъ финансовъ пока вошли лишь частичныя улучшенія путемъ освобожденія земствъ отъ ряда лежавшихъ на нихъ обязательныхъ расходовъ (таковы законы 1 іюня 1895 г., 12 іюня 1900 г., 5 декабря 1912 г.; этотъ послѣдній законъ является первой частью обширнаго проекта о земскихъ финансахъ, внесеннаго въ Думу въ мартѣ 1912 г.) и организаціей для нихъ кредита (законъ о кассѣ земскаго и городского кредита утвержденъ 26 іюня 1912 г.). Уже въ эпоху думскаго законодательства былъ проведенъ рядъ смѣтныхъ законовъ (объ отпускѣ средствъ земствомъ на нужды начальнаго народнаго образованія), въ которыхъ включены были весьма важныя нормы матеріальнаго

[1]) Мат. II, стр. 446. [2]) П. С. З. № 40774. [3]) П. С. З. № 21686. [4]) П. С. З. № 23336.

права, касающіяся постановки школьнаго дѣла въ земствѣ (законы 3 мая 1908 г., 6 и 10 іюня 1909 г., 14 іюня 1911 г. и др.).

Въ правительственной декларации, прочитанной въ Государственной Думѣ IV созыва, имѣется указаніе на намѣреніе правительства внести въ законодательныя учрежденія цѣлый рядъ законопроектовъ, опредѣляющихъ порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій въ области отдѣльныхъ отраслей, подлежащихъ ихъ вѣдѣнію. Именно такимъ путемъ на протяженіи XIX вѣка подвергся коренному преобразованію и упорядоченію способъ функціонированія мѣстныхъ учрежденій въ Англіи.

Истекающее 50-тилѣтіе существованія земства въ Россіи оставляетъ, такимъ образомъ, неразрѣшенными массу законодательныхъ вопросовъ, связанныхъ съ земствомъ, но это уже относится къ области de lege ferenda.

Сроки введенія земскихъ учрежденій.

1865. Самарская (февраль), Пензенская, Костромская, Новгородская (мартъ), Херсонская (апрѣль), Псковская (іюнь), Курская (августъ), Ярославская, Полтавская, Черниговская (сент.), Московская, Харьковская (окт.), Казанская, С.-Петербургская, Рязанская, Воронежская (ноябрь), Калужская, Нижегородская (декабрь), Тамбовская (іюль).

1866. Смоленская, Тверская, Тульская, Симбирская (февраль), Орловская, Владимірская, Саратовская (апрѣль-май), Екатеринославская (сент.), Таврическая (окт.).

1867. Вятская, Олонецкая.

1869. Бессарабская.

1870. Вологодская, Пермская.

1875. Уфимская.

1876. Обл. Войска Донского (упразд. въ 1882 г.).

1911. Витебская, Волынская, Кіевская, Минская, Могилевская, Подольская.

1913. Астраханская, Оренбургская, Ставропольская.

Главнѣйшіе законодательные акты и правила по земскому дѣлу за 1864—1913 гг.

1864—1889 гг.

1864. Положеніе о земск. учрежденіяхъ (1 янв.). Временныя правила о земск. повинностяхъ. Правила о порядкѣ привед. въ дѣйствіе земск. Полож. (25 мая). Полож. о взаимн. земск. страхов. (7 апрѣля). Полож. о нач. нар. училищахъ (14 іюля).

1866. Правила объ обезпеч. нар. продовольствія (25 апр.). Объ обложеніи торговли и промышл. (21 ноября) [1]).

1867. Установл. цензуры для земск. изданій, усиленіе власти предсѣд. з. с-ія и запрещеніе сношеній земствъ (13 іюня). О порядкѣ разсмотр. земск. ходатайствъ (7 іюля) [2]).

1868. Изъятіе изъ земск. обложенія жел.-дор. имущ. и земель (24 іюня).

1869. Объ оплатѣ почтов. сборомъ земской корреспонденціи (19 сент.).

1870. Объ устройствѣ земской почты. О порядкѣ приглашенія земскихъ служащихъ (4 іюля) [3]).

1873. Объ изданіи обязат. постановл. о противопожарныхъ мѣрахъ (16 іюня) [4]).

1874. Полож. о нач. нар. училищахъ (25 мая). Объ освобожд. земствъ отъ воинской квартирн. повинности (8 іюня).

1875. Положеніе о педагогическихъ курсахъ.

1879. Объ убиваніи зачумленнаго скота (3 іюня) [5]). О порядкѣ утвержд. и увольн. земск. служащихъ (19 авг.). Распростр. правилъ 19 авг. на выборн. земск. служащихъ (26 сент.) [6]). О пособіяхъ изъ казны на постр. психіатр. заведеній.

1883. Положеніе объ эмерит. и пенсіон. кассахъ (5 апр.).

1890—1913 гг.

1890. Положеніе о земск. учрежд. и о губ. по земск. и гор. дѣламъ присутствіяхъ (12 іюня).

1890. Правила о состав., утвержд. и исполненіи земск. смѣтъ и раскладокъ.

1891. Правила о школахъ грамоты.

1893. Правила о производствѣ оцѣночныхъ работъ (8 іюня). Правила о посредничѣ кредитѣ земствамъ изъ Госуд. Банка (23 авг.).

1894. Правила о народныхъ чтеніяхъ.

1895. О дорожномъ капиталѣ (1 іюня). Полож. объ учрежд.

[1]) См. также 5 іюня 1884 г. и 17 мая 1886 г.

[2]) См. 10 іюля 1873 г.

[3]) См. также циркуляры м. вн. д. 12 окт. 1886 г., 28 авг. 1868 г., 22 окт. 1870 г.

[4]) См. 17 апр. 1879 г.

[5]) См. 1883 г.

[6]) Отмѣненъ 8 авг. 1880 г.

мелкаго кредита (1 іюня). Правила объ обращ. земск. суммъ въ кассахъ Мин. Фин. (23 февр.). Правила о нар. библіотекахъ.

1897. Инструкція земск. управамъ по составл. смѣтъ (9 іюня).

1899. О выдачѣ изъ казны губ. земствамъ ссудъ на устр. и улучш. шут. сообщ. О пособ. изъ казны на оцѣночн. работы (18 янв.). О порядкѣ распредѣленія суммъ, поступающихъ въ уплату поземельн. сборовъ (22 марта). О взиманіи окладн. сборовъ съ надѣльн. земель (23 іюля).

1900. Положеніе о мелліоративн. кредитѣ (29 мая). О включеніи предсѣд. у-хъ у. въ составъ губ. з. с-ій и о предоставл. з-мъ выбирать з. м. преде. у-ы. О предѣльности земск. обложенія (12 іюня). Времен. правила по обезпеч. нар. продов. (12 іюня). Правила о пенсіон. и эмериг. кассахъ. Объ освоб. з-ъ отъ нѣкотор. обязат. расход. (12 іюня). Объ учрежд. должности непремѣннаго члена губ. присутствія (29 мая).

1901. Полож. о взаимн. земск. страхованіи (25 дек.) [1]). Правила о губ. съѣздахъ врачей (8 іюня). Циркул. о земск. книгоиздательствѣ (20 іюня). Цирк. о междуземск. сношеніяхъ (23 авг.).

1902. О перестрахов. между земствами огнев. рисковъ (16 дек.). Правила о ветер.-полиц. мѣрахъ (12 іюня) [2]).

1903. О санит.-неполнит. комиссіяхъ (11 авг.) [3]). Положеніе объ управл. земск. хозяйствомъ въ 6 губ. (2 апр.). О взысканіи земск. сборовъ (12 марта).

1904. О земск. недоимкахъ на надѣльныхъ земляхъ (10 мая). О предоставл. уѣздн. земствамъ права самост. ходатайствовать (2 февр.). Положеніе объ учрежд. мелк. кредита (7 іюня). Учрежд. Совѣта и управл. по дѣламъ мѣстн. хозяйства (22 марта). Правила о школьн. библіотекахъ (18 янв.).

1905. О земск. двухкл. училищахъ и о включеніи предсѣдателей у-ъ въ составъ училищн. совѣтовъ (31 дек.). О печати, отмѣнивш. предвариг. цензуру и для земск. изданій (24 ноября). Высочайшее повелѣніе (2 декабря).

1906. О земск. союзахъ для продажи предметовъ, необход. въ сельскомъ быту (31 янв.). О выборѣ членовъ Госуд. Совѣта (20 февр.). Правила о земск. кассахъ мелкаго кредита (14 іюня). Указъ объ измѣн. порядка выбора гласныхъ отъ крестьянъ и объ отмѣнѣ ограничн. для выборовъ предсѣдателей у-ъ (5 окт.). Объ обезпеч. норм. отдыха торгов. и ремесл. служащихъ (15 ноября) [4]). Правила о библіотекахъ (28 февр.).

---

[1]) См. также 21 марта 1906 г. [2]) См. 10 іюня 1903 г. [3]) См. дополненіе въ 1904 г. [4]) См. 12 сент. 1907 г.

1907. О коллегіальныхъ школьн. попечительствахъ (26 іюня).

1908. О пособ. изъ казны на введ. всеобщ. обученія (3 мая)[1].

1909. О школьно-строит. фондѣ (22 іюня)[2]. Объ отпускѣ средствъ изъ казны на художк. промышл. учебн. завед. (18 дек.).

1910. О содѣйствіи развитію сельскаго огнест. строительства (29 мая). Объ отнесеніи на счетъ казны части пенсій нар. учителей (1 іюня).

1911. О введеніи земства въ 6 западн. губерніяхъ (14 марта). О воинской квартирной повинности (6 февр. и 24 мая). Объ измѣн. ст. 201 и 207 Полож. о нотар. части (24 апр.). Объ отпускѣ изъ казны средствъ на противохолерн. и противочумн. мѣры (15 мая). Объ устройствѣ и эксплоатаціи земск. телефоновъ (22 ноября).

1912. О порядкѣ открытія земствами аптекъ (12 февр.). О введеніи земства въ Архангельской, Оренбургской и Ставропольской губ. (9 іюня). Правила о библіотекахъ при школахъ (9 іюня). Объ отводѣ земск. и гор. общ. управл. штабныхъ помѣщеній (16 іюня). О сел.-хоз. опытныхъ станціяхъ (9 іюня). О сложеніи долговъ земствъ по ссудамъ на призрѣніе семействъ запасныхъ (11 марта). О ссудахъ и пособіяхъ изъ казны при землеустройствѣ (16 іюля). О высшихъ начальныхъ училищахъ (25 іюня). Объ устройствѣ кредита для земствъ и городовъ (26 іюня). Объ улучшеніи земск. и гор. финансовъ (5 дек.).

Сроки земскихъ выборовъ въ 43 губерніяхъ.

Въ 1914 году. Витебская, Волынская, Кіевская, Минская, Могилевская, Подольская—6 губерній.

Въ 1915 году. Бессарабская, Владимірская, Вологодская, Вятская, Екатеринославская, Московская, Новгородская, Олонецкая, Орловская, Пермская, Саратовская, Тверская, Таврическая, Уфимская—14 губерній.

Въ 1916 году. Астраханская, Воронежская, Казанская, Калужская, Костромская, Курская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Полтавская, Псковская, Рязанская, Самарская, С.-Петербургская, Симбирская, Смоленская, Ставропольская, Тамбовская, Тульская, Харьковская, Херсонская, Черниговская, Ярославская—23 губерніи.

---

[1]) См. также законы: 10 іюня 1909 г., 14 іюня 1910 г., 9 мая 1911 г., 13 іюня 1912 г., 7 іюля 1913 г., а также циркуляръ 31 іюля 1908 г.

[2]) См. также 10 дек. 1911 г. и 23 іюня 1912 г.

Б. Б. Веселовскій.

Децентрализація управленія и задачи земства.

Съ самаго начала нашей государственной жизни земская самодѣятельность въ области провинціальнаго управленія составляла неотъемлемую принадлежность административнаго быта, развиваясь „на основѣ народнаго обычая, какъ естественное и неизбѣжное восполненіе недостаточности и несовершенства официальной княжеской администраціи“ [1]). Въ XVI столѣтіи, съ организаціей института „земскихъ старостъ“ съ состоящими при нихъ „цѣловальниками“ (1555 г.), земское устройство получаетъ свое юридическое опредѣленіе и заступаетъ мѣсто старинной системы „кормленія“. Но, построенное на разобщеніи сословій, стоящее лицомъ къ лицу съ быстрымъ ростомъ государственныхъ функцій, устройство это не послужило исходнымъ началомъ для развитія и упроченія земской самодѣятельности: оно явилось лишь новой формой децентрализаціи бюрократическаго управленія, главнымъ образомъ въ области податной и судопроизводства. Бюрократизація земскаго устройства завершается въ XVII вѣкѣ, съ учрежденіемъ воеводствъ; „излюбленные люди“ окончательно превращаются во второстепенныхъ агентовъ воеводы, причемъ земскіе старосты лишаются судебной власти.

При Петрѣ I бюрократизація мѣстнаго управленія пошла еще далѣе, достигнувъ своего апогея; въ то же время все рѣзче и рѣзче стала выступать несостоятельность бюрократической системы управленія, ея несоотвѣтствіе съ усложнявшимися потребностями, какъ государства, такъ и мѣстной

[1]) А. А. Кизеветтеръ. Мѣстное самоуправленіе въ Россіи, стр. 47.

жизни. Это заставляетъ Петра I прибѣгнуть къ реформамъ, выливающимся въ форму учрежденія ландратовъ, выборныхъ комиссаровъ, городскихъ ратушъ и магистратовъ. Но всѣ такія попытки ни къ чему не приводили; создававшіеся одни за другими институты, лишенные дѣйствительной самостоятельности и не имѣвшіе живыхъ корней въ населеніи, сами быстро превращались въ бюрократическій придатокъ сильно разросшагося государственнаго механизма; органы самоуправленія становились орудіемъ фиска, а обязательное участіе въ несеніи выборной службы являлось новымъ видомъ тягла.

Созданныя Петромъ I учрежденія просуществовали не долго, и при ближайшихъ же его преемникахъ была возстановлена во всей своей полнотѣ единоличная власть воеводы. Тѣмъ временемъ противорѣчіе между организаціей мѣстнаго управленія и потребностями государственнаго характера, въ связи съ усложненіемъ всей государственной и хозяйственной жизни страны, становилось все глубже и глубже, приведя при Екатеринѣ II къ постановкѣ на очередь коренной реформы всего строя мѣстнаго управленія, на основѣ децентрализаціи и всесословности. „Учрежденіе о губерніяхъ“ (1775 г.) имѣло задачей не только техническое улучшеніе административнаго аппарата, но вмѣстѣ съ тѣмъ и расширеніе функцій провинціальной администраціи. Съ другой стороны, оно выдвинуло принципъ сотрудничества коронныхъ элементовъ съ выборными отъ сословій (не включая, конечно, крѣпостныхъ) на первыхъ порахъ въ „нижнемъ земскомъ судѣ“ и въ „совѣстномъ судѣ“.

Дальнѣйшее развитіе начало всесословности получило въ Городовомъ Положеніи 1785 г.

Екатерининское законодательство сдѣлало починъ и еще въ одномъ отношеніи. Оно поставило передъ мѣстнымъ управленіемъ задачу не только выкачивать изъ населенія средства для государственнаго механизма, но и оказывать этому населенію рядъ культурно-хозяйственныхъ услугъ. Съ этою цѣлью былъ созданъ приказъ общественнаго призрѣнія; его задачей являлось насажденіе въ провинціи различныхъ филантропическихъ и просвѣтительныхъ учрежденій: больницъ, богадѣленъ, школъ, пріютовъ и пр.

Созданныя Екатериной II мѣстныя учрежденія въ теченіе первой половины XIX столѣтія подвергались многимъ измѣненіямъ и дополненіямъ, но сами принципы, положенные въ основу екатерининскихъ преобразованій, оставались неизмѣнными вплоть до эпохи „великихъ реформъ“ 60-хъ годовъ минувшаго вѣка.

Надежды, возлагавшіяся на преобразованныя Екатериной II учрежденія, не оправдались; это стало очевиднымъ уже вскорѣ послѣ введенія ихъ. По мнѣнію А. Лохвицкаго [1]), учрежденія эти оказались неудачными потому, что они были парализованы сверху и изолированы снизу. Выборные органы были созданы для черной работы въ уѣздахъ и подчинены руководству и контролю губернскихъ, чисто бюрократическихъ учрежденій. Начало коллегіальности было подавлено властью намѣстника, поставленнаго во главѣ мѣстной администраціи; всесословная городская дума была подчинена казенной „управѣ благочинія". Съ другой стороны, новыя учрежденія должны были покоиться на фундаментѣ того сословно-крѣпостническаго строя, разложеніе котораго именно со времени Екатерины II пошло усиленнымъ темпомъ.

Къ началу XIX столѣтія снова встаетъ на очередь вопросъ о переустройствѣ мѣстнаго управленія, разсматривавшійся на этотъ разъ главнымъ образомъ подъ угломъ зрѣнія упорядоченія отправленія различныхъ повинностей. Въ Высочайшемъ указѣ 24 іюля 1802 г. констатировалась „неуравнительность раскладокъ и произвольность ихъ взысканій" и Сенату повелѣвалось озаботиться выработкой „единообразнаго и общаго о повинностяхъ Положенія" [2]). Съ этого времени государственная мысль неустанно работаетъ надъ поставленной задачей, но, сознавая коренные недостатки всего строя мѣстнаго управленія, въ своихъ практическихъ шагахъ не идетъ дальше палліативовъ.

Вскорѣ послѣ своего вступленія на престолъ Николай I повелѣлъ возобновить работы по упорядоченію управленія земскими повинностями, исходя изъ того взгляда, что „лучшіе судьи удобнѣйшаго исполненія земскихъ повинностей суть жители". Но и на этотъ разъ дѣло впередъ не подвинулось.

Съ 30-хъ годовъ правительство, подъ давленіемъ требованій жизни, вступаетъ, наконецъ, на путь преобразованій мѣстнаго управленія. Въ 1833 г. были образованы уѣздныя дорожныя комиссіи, въ 1834 г. комиссіи народнаго продовольствія, въ 1840 г. уѣздныя квартирныя комиссіи, въ 1849 г.—губернскія строительныя и дорожныя комиссіи. На-ряду съ этими наслаивавшимися институтами продолжали существовать екатерининскіе приказы общественнаго призрѣнія и комитеты земскихъ повинностей.

Въ основѣ всѣхъ указанныхъ попытокъ реформировать мѣст-

---

[1]) А. Лохвицкій. „Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія".

[2]) „Труды комиссіи по пересмотру системы податей и сборовъ", т. IV, ч. I.

ное хозяйственное управленіе въ періодъ послѣ 1863 г.,—говорится въ объяснительной запискѣ къ проекту Положенія о земскихъ учрежденіяхъ,—замѣтно преобладаетъ стремленіе дать этому управленію мѣстный представительный характеръ, но это направленіе не служило безусловнымъ руководствомъ. Признавая необходимость ввести мѣстное самостоятельное управленіе, законодательство вмѣстѣ съ тѣмъ подчинило это устройство контролю правительственныхъ властей и подробной регламентаціи, опредѣлявшей всѣ частности [1]).

Какъ далеко простиралась эта опека, картинно изобразилъ въ своей запискѣ, поданной въ 1859 г. въ редакціонную комиссію, А. М. Унковскій. „Вся жизнь народа,—писалъ онъ,—взята подъ опеку правительства. Нѣтъ ни одной мелочи, безусловно довѣренной самому народу. . .: народъ не смѣетъ нанять общими средствами одной подводы или лачужки для исполненія подводной или квартирной повинности: не можетъ починить дряннаго мостика, даже не имѣетъ права нанять общаго учителя грамоты... Вся администрація наша представляетъ цѣлую систему злоупотребленій, возведенную въ степень государственнаго устройства“ [2]).

Не лучше обстояло дѣло съ городскимъ управленіемъ, которое съ теченіемъ времени все болѣе и болѣе занимало приниженное, подчиненное положеніе. „Большіе и малые губернскіе чиновники,—читаемъ мы въ „Исторіи г. Харькова“,—третировали думу обычно свысока, нисколько не церемонясь ни съ думской коллегіей, ни съ каждымъ изъ представителей этой коллегіи въ отдѣльности. Требованія думы полиціей игнорировались, а къ самой думѣ со стороны полиціи предъявлялись требованія подчасъ прямо-таки оскорбительныя“ [3]).

Совершенно естественно, что при такихъ условіяхъ роль представительнаго начала въ мѣстномъ управленіи все болѣе и болѣе подавлялась началомъ бюрократическимъ. „Опытъ показалъ,—говорится въ объяснительной запискѣ къ земскому Положенію, что участіе двухъ различныхъ, по началу своему, властей (администраціи и представителей сословій) въ управленіи мѣстными хозяйственными дѣлами приноситъ мало полезныхъ результатовъ“; возникаютъ „безплодныя пререканія“ и „раздражительная оппозиція“, „дѣйствительная же власть“ сосредоточивается „въ сущности въ рукахъ канцелярій и второстепенныхъ исполнительныхъ

---

[1]) „Матеріалы по земскому общественному устройству“, т. II, стр. 337.

[2]) И. Иваниюковъ. „Паденіе крѣпостного права въ Россіи“, стр. 340—357.

[3]) „Исторія г. Харькова за 250 лѣтъ его существованія“, т. II, гл. 6.

агентовъ власти“ [1]), а управленіе земскими повинностями остается на положеніи „домашняго хозяйства исправника“, „безгласнымъ и безконтрольнымъ“ [2]).

Участіе представителей сословій въ различныхъ комитетахъ и комиссіяхъ превращалось въ непріятную и обременительную повинность. Характерный фактъ въ этомъ отношеніи былъ отмѣченъ на Херсонскомъ дворянскомъ собраніи въ 1862 году: одинадцать гор. Очаковъ прислалъ въ Херсонъ для составленія земской раскладки депутата по этапу [3]).

Такой **тягловый характеръ административно-хозяйственнаго управленія** былъ тѣсно связанъ со всѣмъ укладомъ жизни дореформеннаго времени, и чѣмъ больше становилась пропасть между сословіями, чѣмъ больше расшатывались сословные устои, тѣмъ больше начинала доминировать власть администраціи. Было слишкомъ очевидно, что **никакое дѣйствительное улучшеніе механизма управленія на мѣстахъ немыслимо при существованіи крѣпостного права**. Но не менѣе того было ясно, что отмѣной одного крѣпостного права ограничиться нельзя было. „Крѣпостное право, писалъ А. М. Унковскій въ запискѣ тверскому комитету,—глубоко пустившее корни во всѣхъ сферахъ русской жизни, проникло насквозь и служебную дѣятельность: если уничтожить его только въ чистомъ видѣ, оставивъ все прежнее по-старому, это не будетъ уничтоженіемъ крѣпостного права, а только передачей его изъ рукъ помѣщиковъ, въ руки чиновниковъ“. Слѣдуетъ „положить основаніе самоуправленію“ [4]).

Не менѣе опредѣленно формулировалъ эту мысль и А. И. Кошелевъ. Онъ полагалъ, что „у насъ улучшеніе внутренняго управленія возможно только при условіи передачи его, въ возможныхъ предѣлахъ, мѣстной общественной самодѣятельности“ [5]). При этомъ и Унковскій, и Кошелевъ, въ согласіи съ общераспространеннымъ въ то время взглядомъ, считали, что эта дѣятельность „не должна быть заключена въ тѣсный кругъ сословій“, что мѣстное самоуправленіе должно опираться на всесословный базисъ.

Внутренняя связь крестьянской и земской реформъ была столь очевидна, что едва былъ поднятъ вопросъ объ отмѣнѣ крѣ-

[1]) „Матеріалы по земскому общественному устройству“, т. II.

[2]) „Труды комиссіи по пересмотру податей и сборовъ“, т. IV, стр. 10 и 39.

[3]) П. Зеленый. „Херсонское дворянство и Херсонская губернія въ 1862 г.“. „Съв. Вѣстникъ“, 1889, VIII, стр. 66.

[4]) Гр. Джаншіевъ. „Эпоха великихъ реформъ“. Изд. 7-ое, стр. 173.

[5]) Н. П. Іорданскій. „Конституціонное движеніе 60-хъ годовъ“, стр. 80.

постного права, какъ начались и работы (комиссіи Н. А. Милютина) по переустройству мѣстнаго управленія; исходнымъ положеніемъ ихъ были приняты слова Высочайшаго указа 25 марта 1859 года о предоставленіи „хозяйственному управленію... бо́льшаго единства, бо́льшей самостоятельности и бо́льшаго довѣрія".

Правительство, поглощенное проведеніемъ крестьянской реформы, мало подвинуло работы земской комиссіи, а вскорѣ, съ отставкой Н. А. Милютина и С. С. Ланского, дѣло и совсѣмъ заглохло (1861 г.). Измѣнились вмѣстѣ съ тѣмъ и вѣянія въ правительственныхъ сферахъ. „Слово земство, — писала 26 января 1862 года великая княгиня Елена Павловна Н. А. Милютину, — наводитъ страхъ въ высшихъ сферахъ" [1]).

Съ этого времени вниманіе сосредоточивается главнымъ образомъ на томъ, чтобы возможно болѣе изолировать будущія земскія учрежденія, замкнуть ихъ тѣснѣе въ кругъ „хозяйственнаго управленія", предупредить возможное вторженіе ихъ въ дѣятельность органовъ административныхъ. Говоря про всеподданѣйшій докладъ П. А. Валуева отъ 22 марта 1862 года, Джаншіевъ пишетъ: „докладъ производитъ такое впечатлѣніе, какъ будто дѣло шло не объ установленіи нѣкотораго контроля общества надъ мѣстнымъ управленіемъ и не объ ограниченіи всемогущей бюрократіи, пустившей глубокіе корни, а о защитѣ ея отъ чрезвычайныхъ притязаній всесильнаго самоуправленія" [2]).

Стремленіе болѣе изолировать земскія учрежденія диктовалось столько же опасеніемъ вторженія земства въ кругъ дѣятельности администраціи, сколько и желаніемъ парализовать какія-либо покушенія со стороны земства на „увѣнчаніе зданія".

Работы комиссіи П. А. Валуева протекали въ тиши бюрократическихъ канцелярій, вызывая въ обществѣ всевозможныя опасенія. Справедливость однако требуетъ сказать, что Валуевъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ шелъ даже далѣе, въ интересахъ земства, чѣмъ Н. А. Милютинъ; рядъ положительныхъ поправокъ былъ сдѣланъ затѣмъ подъ вліяніемъ гр. М. А. Корфа и Е. П. Ковалевскаго въ Государственномъ Совѣтѣ. Въ результатѣ Положеніе 1 января 1864 года при своемъ изданіи встрѣтило единодушное сочувствіе передовыхъ элементовъ общества, начиная умѣренно-либеральными и кончая радикальными [3]).

Земское Положеніе 1864 года покоилось на

---

[1]) Гр. Джаншіевъ. „Эпоха великихъ реформъ", стр. 340.
[2]) Ibid., стр. 341.
[3]) См. нашу „Исторію Земства", т. III, стр. 40 и слѣд.

Александръ Ивановичъ
КОШЕЛЕВЪ.

трехъ основныхъ принципахъ. Согласно ему, земское представительство было построено на всесословномъ началѣ, кругъ дѣятельности земства былъ ограниченъ хозяйственными вопросами, и въ этихъ предѣлахъ ему была предоставлена самостоятельность.

Что касается организаціи земскаго представительства, то Положеніе 1864 года довольно точно отражало соотношеніе тѣхъ сословныхъ элементовъ, какое наблюдалось тогда въ жизни, и вмѣстѣ съ тѣмъ не создавало фиксированныхъ рамокъ для отдѣльныхъ сословій, открывало возможность для перегруппировки ихъ.

Положеніе 1864 года не ввело земскія учрежденія въ общій строй государственныхъ установленій. „Земскія учрежденія,—говоритъ М. И. Свѣшниковъ,—создавались какъ бы для завѣдыванья мѣстными хозяйственными интересами... Дѣла чисто правительственныя не считалось возможнымъ довѣрить новымъ учрежденіямъ; вообще эти учрежденія получили такой странный характеръ положенія акціонерныхъ компаній и частныхъ учрежденій“ [1]). Съ своей стороны, и общество, опасаясь обезличенья земствъ, растворенія ихъ въ общемъ строѣ всевозможныхъ присутственныхъ мѣстъ, встало съ самаго начала на точку зрѣнія противопоставленія и обособленія земскаго механизма отъ механизма административнаго.

Едва ли слѣдуетъ въ настоящее время доказывать всю искусственность такого противопоставленія; она уже и тогда не могла не чувствоваться, и для устраненія противорѣчія было введено дѣленіе земскихъ повинностей на обязательныя и необязательныя. Принимая за исходный принципъ то положеніе, что „существенный характеръ земскихъ дѣлъ есть. . . территоріальный“ [2]), законодатель полагалъ, однако, что понятія „земскія“ дѣла и дѣла „территоріальныя“ не покрываютъ и не должны покрывать другъ друга. „Есть,—говорится въ объяснительной запискѣ,—нѣкоторые предметы, которые, составляя потребность преимущественно мѣстныхъ жителей, имѣютъ въ то же время и государственное значеніе“; „такіе предметы должны составлять обязательную земскую повинность“ [3]).

Такое изолированіе земства съ самаго начала, отграниченіе его отъ органовъ административныхъ, имѣло крупное положительное значеніе. Правда, оно de jure умаляло роль мѣстнаго самоуправленія, но de facto укрѣ-

[1]) „Основы и предѣлы самоуправленія“, стр. 130.

[2]) „Матеріалы по земскому общественному устройству“, т. I, стр. 135.

[3]) Ibid., стр. 50.

плило его положеніе, давало возможность молодымъ общественнымъ силамъ сплотиться на почвѣ хозяйственно-культурной работы, въ которой такъ нуждалась страна и которой такъ мало интересовалась бюрократія. Сосредоточеніе дѣятельности земскихъ учрежденій именно на почвѣ хозяйственно-культурныхъ вопросовъ ограждало земство отъ бюрократическаго начала, давало ему возможность окрѣпнуть и сплотить вокругъ себя общественные элементы. Такое разграниченіе функцій, правда, не ограждало земства отъ столкновеній съ администраціей на первыхъ же порахъ, но оно поставило земство, какъ выразителя двигающихъ, прогрессивныхъ интересовъ страны, лицомъ къ лицу съ консервативнымъ бюрократическимъ началомъ, и каждое столкновеніе на почвѣ отстаиванья земствомъ своей компетенціи и самостоятельности естественно укрѣпляло значеніе и положеніе мѣстнаго представительства.

Земства пошли, такимъ образомъ, по наиболѣе выгодному пути: они не были слиты съ бюрократическими элементами; кругъ ихъ компетенціи былъ ограниченъ, но зато ей придана опредѣленность, обособленность и самостоятельность. Оставалось, опираясь на живыя реальныя нужды страны, исходя изъ ея культурныхъ запросовъ, которые для бюрократіи отходили на самый задній планъ, оставалось шагъ за шагомъ отстаивать свои права и постепенно добиваться расширенія рамокъ своей дѣятельности.

По этому пути земства, какъ извѣстно, и пошли, и ихъ борьба на этой почвѣ составляетъ основное содержаніе, основной смыслъ развитія земскихъ учрежденій по сіе время.

Замкнувъ земство въ кругъ культурно-хозяйственныхъ заботъ, правительство ревниво наблюдало за тѣмъ, чтобы земство не переступало черты этого круга. Въ значительной мѣрѣ тутъ сказалось, конечно, опасеніе земскихъ домогательствъ относительно „увѣнчанія зданія"; но не меньшую роль сыграль глубоко-заложенный антагонизмъ бюрократической власти и власти выборной, народной.

Конечно, и въ этотъ періодъ земской исторіи, до 90-хъ годовъ, у земствъ происходили систематическія столкновенія съ администраціей на почвѣ отстаиванья земствами своей самостоятельности, но не эти столкновенія, не эта борьба стояла въ центрѣ до 90-хъ годовъ: она выдвинулась позднѣе, въ связи съ новымъ земскимъ Положеніемъ. Въ первый періодъ энергія земствъ должна была направиться по преимуществу на ограниченіе и расширеніе круга своей дѣятельности: съ своей сто-

роны правительство не менѣе послѣдовательно стремилось предупредить это расширеніе. Въ 1867 г. было издано распоряженіе о запрещеніи земствамъ разныхъ губерній сноситься другъ съ другомъ, а вскорѣ послѣ этого, 19 сентября 1869 года, былъ опубликованъ чрезвычайно характерный актъ, обязывавшій земства оплачивать, подобно частнымъ лицамъ, всю свою корреспонденцію, такъ какъ „земскія учрежденія ни по своему составу, ни по основнымъ началамъ не суть власти правительственныя, вслѣдствіе чего и не имѣютъ законнаго права на какія-либо передъ частными лицами и обществами преимущества...“

Эта точка зрѣнія на земства, какъ на какія-то частныя общества, существующія лишь по милости начальства, проводилась въ то время всюду. Ходатайства земскихъ собраній о предоставленіи земскимъ управамъ непосредственной исполнительной власти, напр., по взысканію земскихъ сборовъ, систематически отклонялись: даже постановленія земскихъ собраній о выраженіи благодарности чинамъ полиціи за успѣшное взысканіе сборовъ встрѣчали рѣшительные систематическіе отпоры, какъ вторженіе земства въ чуждую ему область.

Та же политика въ отношеніи земствъ рельефно была выдержана въ области народнаго образованія гр. Д. А. Толстымъ. Извѣстно, что первоначально въ проектѣ земскаго Положенія не было даже упомянуто о правѣ земствъ заботиться о народномъ образованіи. Недосмотръ этотъ былъ исправленъ въ Государственномъ Совѣтѣ, причемъ роль земства была ограничена лишь хозяйственными функціями.

Первое время земства не встрѣчали въ данной области какихъ-либо вѣдомственныхъ помѣхъ, но положеніе рѣзко измѣнилось съ 70-хъ годовъ, когда министерство гр. Д. А. Толстого выступаетъ опредѣленно аггрессивно противъ общественной самодѣятельности въ дѣлѣ народнаго образованія. Возвѣщая наступленіе новаго курса, оффиціозъ писалъ въ 1872 году: „съ 1864 года правительство какъ бы уклонилось отъ руководства начальнымъ народнымъ образованіемъ, отдавъ его на произволъ частной (земской. *Е. В.*) дѣятельности“; но „русское правительство слишкомъ сильно само по себѣ и всею предыдущею исторіей, чтобы выпускать изъ своихъ рукъ образованіе народа...“ [1]).

Въ этомъ заявленіи заключается весь внутренній смыслъ отношенія власти къ земству и земской дѣятельности, сказавшійся рѣшительно во всѣхъ областяхъ, рѣзче же всего въ дѣлѣ народ-

---

[1]) „Журналъ Министерства Нар. Просвѣщенія“ 1872 г., IX.

наго образованія. Въ 70-хъ годахъ выдвигается вопросъ объ устраненіи земства отъ школьнаго дѣла вообще, объ изъятіи изъ вѣдѣнія земствъ заботъ о подготовкѣ учащихъ для начальныхъ школъ, создается цѣлая сѣть тормазовъ, въ корнѣ парализующихъ земскія мѣропріятія по внѣшкольному образованію, и т. д. и т. д. Чтобы „не выпускать изъ своихъ рукъ образованія народа", правительство все болѣе и болѣе усиливаетъ роль инспекторовъ народныхъ училищъ, ставитъ ихъ надъ земствомъ, конфликты земствъ съ учебной инспекціей становятся явленіемъ обыденнымъ.

Съ тою же цѣлью создаются церковныя школы и мобилизуется духовенство. При такихъ условіяхъ **борьба за школу пріобрѣтала характеръ борьбы за земское начало противъ мертвящаго бюрократизма, стремящагося на все наложить свою руку.**

Въ менѣе острой формѣ та же борьба сказалась и въ другихъ областяхъ. Такъ продолжалось до середины 80-хъ годовъ, когда былъ поставленъ вопросъ, быть ли земству вообще или нѣтъ.

Вскорѣ по ликвидаціи эпохи „диктатуры сердца", съ переходомъ власти въ руки гр. Д. А. Толстого и К. П. Побѣдоносцева, М. Н. Катковъ начинаетъ свой походъ противъ земскихъ учрежденій на страницахъ „Московскихъ Вѣдомостей". Земства,—говоритъ Катковъ,—„такъ составлены и такъ поставлены, что отнюдь не служатъ мѣстнымъ продолженіемъ общаго государственнаго управленія. Это — какъ бы частныя общества, хотя и организованныя государствомъ, но ему чуждыя, отъ него отдѣльныя"; они „походятъ на гримасу человѣка, который хочетъ чихнуть, но не можетъ. Въ томъ видѣ и смыслѣ, какъ они составлены и поставлены, они по необходимости обречены быть очагомъ недовольства и агитаціи".

Развивая эту мысль, гр. Д. А. Толстой въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ указывалъ на то, что „въ основу организаціи мѣстнаго управленія должно быть положено начало единства власти. Всѣ мѣстныя учрежденія должны быть учрежденіями правительственными, находящимися въ связи съ центральною правительственною властью".

Этой по существу совершенно правильной мысли гр. Толстой придалъ своеобразную форму. Именно онъ выдвинулъ идею бюрократизаціи земства и низведенія его на ступень одного изъ многочисленныхъ присутственныхъ мѣстъ, подчиненныхъ начальнической власти. Сначала гр. Толстой настаивалъ на отмѣнѣ выборнаго начала вообще, въ заключеніе же дѣло свелось къ установленію опеки надъ земствомъ въ лицѣ губернскихъ присутствій и

губернаторовъ, съ соотвѣтственнымъ ограниченіемъ роли Сената, а также къ введенію выборныхъ лицъ управы въ чиновничью іерархію. Губернаторъ былъ снабженъ правомъ надзора не только за законностью, но и за цѣлесообразностью дѣятельности земскихъ учрежденій.

Но этимъ преобразованіе не ограничилось. Сотрудникамъ гр. Толстого изъ „мѣстныхъ“ дѣятелей (А. Д. Пазухину, С. С. Бехтѣеву и др.) удалось провести въ Положеніе 1890 года и другое начало — перестроить сословно-классовое представительство по закону 1864 года въ чисто-сословное, съ рѣшительнымъ преобладаніемъ въ земствѣ дворянства и съ сильнымъ умаленіемъ роли крестьянъ и особенно разночинцевъ. А. Д. Пазухинъ полагалъ, что „опытъ показываетъ, что безсословное земство способно лишь расшатывать государственный организмъ“, что реформы 60-хъ годовъ были „погромомъ“ основъ государственнаго строя. По его мнѣнію, „реформа земскихъ и городскихъ учрежденій должна состоять въ замѣнѣ безсословнаго начала сословнымъ“: но одно „преобразованіе земскихъ учрежденій на началѣ сословнаго представительства“ еще „не въ состояніи остановить современное соціальное броженіе, ибо остается фикція о политическомъ равенствѣ сословій“. „Нормальныя отношенія явятся только тогда,— полагалъ Пазухинъ, — когда дворянство станетъ снова служилымъ и вмѣстѣ высшимъ земскимъ сословіемъ“ [1]).

Реформа 1890 года не достигла тѣхъ результатовъ, которыхъ ожидали отъ нея Пазухинъ и гр. Толстой. Земства не были введены ею въ кругъ государственныхъ установленій; все ограничилось лишь нѣкоторой бюрократизаціей исполнительнаго механизма и незначительнымъ расширеніемъ компетенціи земскихъ учрежденій: по изданію обязательныхъ постановленій, по пересылкѣ почты и т. д. Что касается сословной перестройки, то она въ общемъ не повела къ перестройкѣ земской дѣятельности,—во-первыхъ, потому, что среднепомѣстное дворянство, какъ было, такъ и осталось главенствующимъ земскимъ элементомъ; во-вторыхъ, потому, что дворянство, какъ таковое, къ этому времени утратило свою однородность, было дезорганизовано, его корпоративныя связи были расшатаны; наконецъ, въ-третьихъ, еще потому сословное начало не могло стать руководящимъ въ земской жизни, что весь ходъ пореформеннаго развитія выдвигалъ и настоятельно требовалъ разрѣшенія цѣлаго ряда культурныхъ задачъ на мѣстахъ,—задачъ,

[1]) А. Пазухинъ. „Современное состояніе Россіи и сословный вопросъ“. „Русскій Вѣстникъ“, 1885, I.

которыми центральная власть, государство, продолжала пренебрегать.

При такихъ условіяхъ придирчивая мелочная опека, созданная реформой 1890 года, приводила совсѣмъ къ неожиданнымъ результатамъ. Земства, продолжая стоять у корней живого культурнаго дѣла, всецѣло взваленнаго на ихъ плечи полицейскимъ государствомъ, естественно должны были перерости тѣ условныя тѣсныя рамки, которыя имъ были поставлены закономъ, сводящимъ роль земства къ заботамъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, какъ ихъ понимаетъ мѣстная администрація. Содержаніе конфликта между представительнымъ началомъ и началомъ бюрократическимъ со времени реформы 1890 года стало глубже и многостороннѣе. Прежде всего обострилась борьба за предѣлы власти, на почвѣ произвольнаго толкованія мѣстныхъ и немѣстныхъ пользъ и нуждъ; затѣмъ—и это самое главное—особенное значеніе получила борьба земства за свою самостоятельность. Положеніе 1864 года въ этомъ отношеніи давало земствамъ весьма широкій просторъ, и практика, въ свою очередь, была сравнительно благопріятна имъ.

Наконецъ, уже вскорѣ послѣ изданія Положенія 1890 года поднимается рѣчь о суженіи компетенціи земскихъ учрежденій и дѣлаются въ этомъ направленіи шаги. Въ 1892 году земства были лишены права самостоятельно учреждать школы грамоты; въ 1893 г. былъ изданъ уставъ лечебныхъ заведеній, регламентировавшій чисто бюрократическимъ способомъ земскую медицинскую дѣятельность, и законъ о производствѣ оцѣночныхъ работъ, построенный на принципѣ ограниченія компетенціи и самостоятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія. Тогда же приступила къ работамъ комиссія В. К. фонъ-Плеве, имѣвшая въ виду устранить земства отъ дѣла народнаго продовольствія.

Вступая на путь стѣсненія земской самодѣятельности, бюрократія не только ничего не могла сама дать положительнаго, она не могла даже быть послѣдовательной въ своей политикѣ: уставъ лечебныхъ заведеній пришлось отмѣнить, не вводя его въ дѣйствіе; оцѣночныя работы вскорѣ же были переданы земствамъ, комиссія фонъ-Плеве прекратила свои работы, и т. д.

Извѣстно, что именно съ 90-хъ годовъ, несмотря на реформу 1890 года, наступаетъ сильнѣе оживленіе земской хозяйственно-культурной дѣятельности. Имѣя уже за собою 25-лѣтній опытъ, земства въ это время значительно раздвигаютъ рамки работы и привлекаютъ къ ней живыя силы изъ общества; именно въ это

время въ обществѣ ярко проявилась тяга къ культурной дѣятельности, и вниманіе естественно устремилось на земство. Вокругъ земства —вокругъ его работы и его антагонизма съ администраціей—создается сочувственная общественная атмосфера: на фонѣ земской работы все рѣзче и рѣзче начинаютъ выступать политическія тенденціи, иначе говоря, начинаетъ обобщаться то противорѣчіе, которое всегда существовало между представительнымъ началомъ въ мѣстномъ управленіи и началомъ бюрократическимъ. Современникамъ земской реформы 60-хъ годовъ, даже такимъ умѣреннымъ, какъ А. В. Никитенко, было вполнѣ очевидно, что „земскія учрежденія наши важны не потому, что они есть, а потому, что они могутъ проложить путь тому, что̀ должно быть", что земскія учрежденія—фундаментъ зданія, которое надлежитъ „увѣнчать".

И мысль объ „увѣнчаніи зданія" никогда не умирала, но опору ей удалось найти не сразу. Къ серединѣ 90-хъ годовъ выросло само общество, „фундаментъ" къ этому времени значительно окрѣпъ благодаря заложенной въ немъ 30-лѣтней культурной работѣ, и заявленіе объ „увѣнчаніи зданія" на этотъ разъ нашло широкій откликъ. Съ этого времени усиливается скрытая вначалѣ борьба противъ „земства", принципы котораго объявляются несовмѣстимыми съ самодержавіемъ [1]). „Московскія Вѣдомости" возобновляютъ свой походъ, начатый въ 80-хъ годахъ, противъ земскихъ учрежденій, объявляя ихъ „курсами парламентаризма", „хроническимъ недоразумѣніемъ" въ нашей жизни и т. д. Въ своихъ яростныхъ нападкахъ онѣ переходятъ отъ одного рѣшительнаго проекта къ другому, еще болѣе рѣшительному. То онѣ предлагаютъ уничтожить „выборную систему", которая разлагаетъ „всѣ учрежденія, приходящія съ нею въ какое-либо соприкосновеніе", то настаиваютъ на упраздненіи губернскихъ земствъ или на изъятіи у земства разныхъ отраслей.

Натискъ не остался безъ результатовъ. Правда, земства были устранены отъ продовольственнаго дѣла (1900 г.), ихъ бюджетныя права подверглись сильному ограниченію (1900 г.), и вообще они должны были испытать большія стѣсненія, но, въ концѣ концовъ, каждый новый ударъ укрѣплялъ положеніе земства, увеличивалъ его силы и привлекалъ къ нему все больше и больше сочувствіе общества: мѣропріятія Плеве-Сипягина раздували земское оппозиціонное движеніе неуклонно и послѣдовательно. Теперь земства уже имѣли за собой 40 лѣтъ плодотворной

[1]) Гр. С. Ю. Витте. „Самодержавіе и земство".

культурной работы.—работы, въ которой бюрократія играла лишь роль тормаза; теперь за земствами стояло уже движеніе широкихъ общественныхъ круговъ. Въ 1905 году, сорокъ лѣтъ спустя послѣ введенія земскихъ учрежденій, зданіе было, наконецъ, „увѣнчано"; вмѣстѣ съ тѣмъ завершился первый этапъ земскаго оппозиціоннаго движенія.

Наступившая вслѣдъ за этимъ реакція въ земскихъ собраніяхъ, такъ называемый „зубровый" періодъ, породила у многихъ убѣжденіе въ томъ, что надъ земской оппозиціей вообще слѣдуетъ поставить крестъ. Не изжито это убѣжденіе и до сихъ поръ, хотя уже теперь имѣются налицо данныя для иного прогноза.

Конечно, земское оппозиціонное движеніе въ прежнемъ своемъ видѣ возродиться не можетъ: условія теперь сильно измѣнились. И дѣло, конечно, не въ одной избирательной системѣ, отдающей власть въ руки дворянъ. Быть можетъ, политическая борьба въ тѣсномъ смыслѣ слова еще найдетъ свое отраженіе въ земствахъ; но несомнѣнно одно—не она составитъ главное содержаніе послѣдующаго земскаго развитія. Не слѣдуетъ упускать, что до сихъ поръ не сдѣлано рѣшительно ничего для того, чтобы уменьшить пропасть между той децентрализаціей, какая нужна странѣ для ея матеріальнаго и культурнаго преуспѣянія, и той „децентрализаціей", на которую опирается у насъ государственная власть. Столкновеніе двухъ системъ управленія составляло основу, на которой выросло земское оппозиціонное движеніе; на этой же основѣ не могутъ не складываться и впредь отношенія „земства" и „власти". Уголичество отдѣльныхъ представителей „зубровато" періода земства передъ начальствомъ, хотя бы и возведенное въ систему, не мѣняетъ существа дѣла. Нельзя насильно пригнести живое, быстро растущее дѣло, загнать его въ прокрустово ложе казенщины. Земство можетъ развиваться лишь на основѣ общественной самодѣятельности: внѣ этого оно не можетъ существовать.

Въ значительной мѣрѣ благодаря казеннымъ пособіямъ послѣднихъ лѣтъ земская работа получила небывалый до того размахъ, въ этой работѣ есть несомнѣнно много дефектовъ, качество ея значительно отстаетъ отъ количественнаго роста, но уже самъ по себѣ это расширеніе базиса земской культурной работы сильно укрѣпляетъ позицію земства. Мы сейчасъ присутствуемъ при попыткахъ бюрократіи конкурировать съ земствомъ въ различныхъ сферахъ культурной дѣятельности. Совершенно случайно, безъ всякой системы организуется „хуторская агрономія" и казен-

ное животноводство, губерніи наводнены „казенными инструкторами" по всевозможнымъ отраслямъ, принимаются мѣры къ казенному содѣйствію кустарнымъ промысламъ и т. д., и т. д. Путемъ расточенія средствъ, конечно, можно создать видимо эффектную картину; но наивно думать, что бюрократія, никогда не умѣвшей связать себя ни съ однимъ культурнымъ дѣломъ на мѣстахъ, удастся создать изъ всѣхъ этихъ разрозненныхъ начинаній систему культурныхъ мѣропріятій. У нея для этого нѣтъ ни достаточнаго навыка, ни необходимыхъ жизненныхъ связей. По-прежнему главное мѣсто на нивѣ культурной работы останется за мѣстнымъ самоуправленіемъ, если оно сумѣетъ, соотвѣтственно усложнившимся условіямъ и требованіямъ жизни, опереться въ этой работѣ на живыя общественныя, и притомъ организованныя, силы.

„Въ самодержавномъ строѣ государства, съ неизбѣжнымъ при немъ бюрократическимъ центромъ, земство,—писалъ въ своей запискѣ гр. С. Ю. Витте,—непригодное средство управленія". Въ настоящее время „бюрократическій центръ" все болѣе и болѣе стремится разными путями усилить свою позицію, и въ этомъ стремленіи его неизбѣжно столкновеніе съ „непригоднымъ средствомъ", за которымъ стоитъ полувѣковая культурная дѣятельность и которое только и въ состояніи дать опору для дальнѣйшаго поступательнаго развитія страны.

Н. М. Лазаревскій.

Земское избирательное право.

I.

Составить себѣ сознательное и разумное сужденіе о земскомъ избирательномъ правѣ можно только при томъ условіи, если къ дѣйствующему закону подойти съ научно провѣренными, принципіальными требованіями. Какимъ же вообще должно быть земское избирательное право для того, чтобы быть справедливымъ и цѣлесообразнымъ?

Отвѣтъ на этотъ вопросъ въ разное время давался разный, что и естественно, ибо и взглядъ на существо земства и на его роль въ системѣ государственнаго управленія тоже былъ разный.

Было время (вторая треть XIX в.), когда на земство смотрѣли, какъ на нѣкое хозяйственное установленіе, какъ на нѣкое частное общество, осуществляющее на свои частныя средства тѣ или другія задачи мѣстнаго благоустроенства [1]), интересующія только мѣстное населеніе и безразличныя для государства. При такомъ пониманіи земское дѣло сводилось къ распоряженію въ интересахъ мѣстнаго общества тѣми средствами, которыя оно само создавало путемъ самообложенія; поэтому казалось справедливымъ, чтобы земское дѣло было всецѣло въ рукахъ тѣхъ, кто даетъ земству деньги, и потому требовали, чтобы земское избирательное право было построено исключительно на цензѣ земскихъ налоговъ (или на цензѣ самыхъ налоговъ непосредственно, или же на цензѣ тѣхъ имуществъ, которыя обложены земскими сборами).

При этой точкѣ зрѣнія самимъ выборамъ особаго значенія не придавали: если плательщиковъ немного, то отчего ихъ всѣхъ непосредственно не ввести въ составъ земскихъ учрежденій. Этотъ

[1]) Исторію этого частно-хозяйственнаго взгляда на земство см. у Н. Лазаревскаго: „Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами“, 1905, стр. 653—654.

взглядъ на имущественный цензъ, какъ на основу земскаго представительства, въ то же время казался тѣмъ болѣе естественнымъ, что необходимость имущественнаго ценза и для парламентскихъ выборовъ тогда сомнѣнія не возбуждала.

Съ теченіемъ времени взглядъ на земство измѣнился, его перестаютъ разсматривать, какъ частное дѣло тѣхъ, кто платитъ земскіе сборы; государство признается заинтересованнымъ въ томъ, какъ дѣйствуютъ земскія учрежденія, хотя бы съ точки зрѣнія того, какъ эти учрежденія исполняютъ возложенныя на земство общегосударственныя повинности. Кромѣ того, выясняется, что каждое земство, помимо чисто хозяйственныхъ функцій, исполняетъ также и функціи административныя, затрогивающія не только интересы мѣстнаго населенія, но и интересы общегосударственные (санитарное дѣло, народное образованіе и т. д.).

Поэтому, наряду съ началомъ имущественнаго ценза, отъ котораго и общественному мнѣнію, и въ особенности правительственнымъ кругамъ отказаться бываетъ очень трудно, стараются выдвинуть также и начало работоспособности, дѣловитости земскихъ учрежденій, и земское избирательное право подвергается тѣмъ или другимъ поправкамъ въ цѣляхъ обезпеченія такого состава земскихъ учрежденій, который отвѣчалъ бы взглядамъ и намѣреніямъ центральной администраціи.

И при этой точкѣ зрѣнія началу избираемости самому по себѣ значенія еще не придаютъ. Въ немъ видятъ скорѣе уступку духу времени, который почему-то требуетъ выборности органовъ самоуправленія, или же путемъ выборовъ желаютъ сложить въ глазахъ мѣстнаго населенія съ органовъ коронной администраціи отвѣтственность за ходъ управленія. При выборахъ цензъ продолжаетъ играть преобладающую роль, какъ въ силу презумпируемой большей культурности (работоспособности) достаточныхъ классовъ, такъ и въ виду большей ихъ солидарности съ верхами коронной администраціи. Повышенія цѣлого уровня и политической благонадежности земскихъ учрежденій при этомъ ждутъ не отъ расширенія избирательнаго права, а, напротивъ того, отъ ограниченія круга избирателей.

Наконецъ, въ послѣднее время выясняется непригодность этихъ двухъ точекъ зрѣнія: становится все болѣе очевиднымъ, что земство не есть органъ только для добыванія и расходованія средствъ на мѣстное хозяйство (дороги, постройка школъ и т. д.) и для мѣстнаго исполненія государственныхъ повинностей, но что это есть органъ (наравнѣ съ центральною администраціею), имѣющій свою цѣль и оправданіемъ своей власти и налагаемыхъ имъ на на-

селеніе тяготѣ единственно обслуживаніе всего населенія. Жизненный смыслъ органовъ самоуправленія сводится къ тому, что это столь же государственные органы, какъ и органы коронной администраціи, но только обслуживающіе населеніе въ тѣхъ отношеніяхъ и въ тѣхъ формахъ, которыя являются недоступными для коронной администраціи по отсутствію у нея связи съ мѣстнымъ населеніемъ. Органы самоуправленія, какъ и органы коронные, помимо значенія чисто административнаго, имѣютъ немалое значеніе и политическое. Въ тѣхъ вопросахъ, которые рѣшаетъ каждое земское учрежденіе,—установленіе размѣровъ обложенія, опредѣленіе того, чѣмъ преимущественно заниматься—дорожнымъ ли дѣломъ, или школьнымъ; если школьнымъ, то какого типа,—всегда проявляется извѣстная власть надъ мѣстнымъ населеніемъ: дѣла, затрогивающія жизненные интересы населенія, разрѣшаются за него тѣмъ или другимъ учрежденіемъ.

Поэтому при такомъ положеніи вопросъ объ организаціи земскихъ учрежденій, и прежде всего вопросъ о земскомъ представительствѣ не есть вопросъ чисто хозяйственный и даже не вопросъ только административной техники, но и вопросъ политическій—о предоставленіи однимъ власти надъ другими, ибо тѣ, кому предоставлены избирательныя права, являются властью надъ тѣми, кто ихъ лишенъ. И такъ какъ въ общественномъ сознаніи все яснѣе и яснѣе становится та мысль, что въ современномъ государствѣ не должно быть пассивныхъ подданныхъ, но что каждый неопороченный человѣкъ является гражданиномъ, чей голосъ долженъ быть выслушанъ въ общественныхъ дѣлахъ, то съ теченіемъ времени къ земскимъ выборамъ неизбѣжно начинаютъ примѣнять тѣ же мѣрки, что и къ выборамъ парламентскимъ, требуя все большаго расширенія земскаго избирательнаго права.

Расширеніе круга земскихъ избирателей, въ особенности введеніе всеобщаго избирательнаго права, нерѣдко кажется чѣмъ-то грозящимъ правильному ходу земскаго дѣла: представляется невозможнымъ вмѣсто современныхъ земскихъ культурныхъ работниковъ отдать земство въ руки неграмотной массѣ. Но это явное недоразумѣніе: предоставленіе избирательныхъ правъ массѣ населенія, будь можетъ въ большинствѣ и неграмотной, не означаетъ того, что и большинство гласныхъ окажется неграмотными. Расширеніе круга избирателей, почти всегда приводящее къ пониженію ихъ средняго культурнаго уровня, вовсе не связано съ пониженіемъ уровня избранныхъ. Рѣзкое расширеніе круга избирателей въ Англіи въ 1867 и въ 1885 г.г. не привело къ измѣненію состава членовъ Палаты Общинъ: оно привело къ измѣненію политики

этой палаты: члены ея прежде считали себя представителями одного круга населенія и прислушивались къ его мнѣніямъ, потомъ стали прислушиваться къ мнѣнію другого, болѣе широкаго круга. Можно даже считать, что если воспользоваться техникою выборовъ, выработанною культурными странами Запада, то переходъ отъ узкаго круга избирателей къ широкому, несмотря на пониженіе уровня избирателей, всегда долженъ влечь за собою повышеніе уровня избранныхъ. При узкомъ кругѣ избирателей приходится выбирать того, кто выражаетъ согласіе быть избраннымъ, а, напр., при всеобщемъ избирательномъ правѣ, для того, чтобы пройти на выборахъ, надо соединить на себѣ голоса нѣсколькихъ десятковъ тысячъ человѣкъ, что возможно только для замѣтнаго общественнаго дѣятеля.

Земство есть органъ мѣстнаго государственнаго управленія, отличающійся отъ органовъ коронной администраціи прежде всего тѣмъ, что земство стоитъ внѣ іерархической зависимости отъ центральной администраціи,—въ томъ смыслѣ, что вмѣшательство центральной администраціи въ дѣйствія земства возможно лишь въ формахъ, долженствующихъ обезпечивать самостоятельность земства, и что какія-либо указанія и наставленія, получаемыя отъ министерствъ, для земства необязательны. Въ предѣлахъ закона земство дѣйствуетъ самостоятельно, ставя себѣ тѣ или другія задачи и выбирая способы ихъ осуществленія. Органы коронной администраціи, напротивъ того, и въ предѣлахъ закона связаны указаніями своего начальства, предписывающаго имъ, къ чему стремиться и какими средствами. Коронная администрація потому характеризуется единствомъ дѣйствія,—земство это единство нарушаетъ; въ этомъ и заключается государственное значеніе самоуправленія: оно устраняетъ неизбѣжную односторонность коронной администраціи, и нужды и интересы населенія начинаютъ получать не только то удовлетвореніе, какое желаетъ и можетъ дать коронная администрація.

Но для того, чтобы земскія учрежденія, не подлежащія руководству центральныхъ органовъ коронной администраціи и не отвѣчающія передъ нею за направленіе своей работы, дѣйствовали правильно, ихъ необходимо подчинить чьему-либо, хотя бы и косвенному, надзору, а такимъ надзоромъ можетъ быть только надзоръ мѣстнаго населенія; отсутствіе отвѣтственности передъ высшими органами администраціи можетъ быть замѣнено отвѣтственностью только передъ мѣстнымъ населеніемъ. Всѣ системы самоуправленія, организованныя такъ, что ихъ должностныя лица, хотя и бывшія представителями наиболѣе культурнаго слоя мѣстнаго насе-

ленія, не были поставлены подъ его надзоръ и не были передъ нимъ отвѣтственны (англійскіе мировые судьи до реформъ конца XIX в.), всегда приводили къ тому, что интересы массы населенія приносились въ жертву интересамъ господствующаго класса. Зависимость органовъ самоуправленія отъ населенія и отвѣтственность передъ нимъ можетъ быть создана только выборностью этихъ органовъ: не только опасеніе быть забаллотированнымъ на слѣдующихъ выборахъ, но и нравственное чувство обязанности быть дѣйствительнымъ представителемъ тѣхъ, кто меня избралъ, приводитъ къ тому, что высшіе классы, естественно занимающіе руководящія должности при всякой избирательной системѣ, считаются съ интересами главнымъ образомъ избирателей, и слѣдовательно только при широкомъ избирательномъ правѣ интересы широкихъ круговъ населенія могутъ считаться дѣйствительно обезпеченными.

II.

Наше земское избирательное право въ настоящее время по Положенію 1890 г. имѣетъ иную постановку, чѣмъ какую имѣло по Положенію 1864 г.

Несмотря на то, что наше дореформенное законодательство всецѣло стояло на сословной точкѣ зрѣнія, при составленіи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. отъ нея сумѣли отрѣшиться и создали довольно удачную группировку земскихъ избирателей, разбивъ ихъ на три куріи, примѣнительно къ условіямъ того времени, когда живы были представленія крѣпостной Россіи съ ея рѣзкою общественною рознью между дворянами-помѣщиками и ихъ крестьянами, съ одной стороны, и между сельскимъ населеніемъ и городскими сословіями—съ другой.

Въ виду этой общественной розни отдѣльныхъ классовъ организовать выборы на территоріальномъ началѣ, когда бы все населеніе того или другого округа избирало одного или нѣсколькихъ гласныхъ, признано было невозможнымъ, главнымъ образомъ по тому соображенію, что нельзя соединять въ одномъ избирательномъ собраніи помѣщика и его бывшихъ крѣпостныхъ, не уничтоживъ этимъ свободы выборовъ. Законъ организовалъ выборы на началѣ куріи, отнеся къ первой куріи (къ „избирательному съѣзду уѣзднихъ землевладѣльцевъ") собственниковъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ, ко второй куріи—лицъ, имѣющихъ купеческія свидѣтельства, и собственниковъ городскихъ имуществъ, и къ третьей куріи—крестьянъ.

Въ первоначальномъ проектѣ, послѣдовательно проводившемъ ту точку зрѣнія, что каждому должно быть предоставлено участіе въ земскихъ учрежденіяхъ, пропорціональное его участію въ земскихъ сборахъ, предполагалось предоставить нѣсколько голосовъ владѣльцамъ крупныхъ имуществъ. Но отъ „множественности голосовъ", и тогда уже крайне непопулярной, Государственный Совѣтъ отказался, и тогда для уѣздныхъ цензовъ установили такой порядокъ, что лица, обладающія опредѣленнымъ въ законѣ для каждаго уѣзда количествомъ земли (полнымъ цензомъ, приблизительно 100 душевыхъ надѣловъ), участвуютъ въ выборахъ гласныхъ непосредственно, имѣя всѣ по одному голосу, а лица, обладающія меньшимъ имуществомъ (но не менѣе одной двадцатой полнаго ценза), образуютъ предварительные съѣзды, гдѣ избираютъ изъ своей среды уполномоченныхъ, участвующихъ въ выборахъ совмѣстно съ собственниками полныхъ цензовъ, причемъ число уполномоченныхъ опредѣляется путемъ дѣленія того имущества, которымъ обладаютъ явившіеся на предварительный съѣздъ, на полный цензъ по данному уѣзду.

Каждой куріи было предоставлено избирать указанное въ законѣ число гласныхъ; при опредѣленіи этого числа исходили изъ количества (тогда извѣстнаго лишь приблизительно) земли и другого имущества, состоявшаго во владѣніи членовъ даннаго съѣзда, полагая приблизительно по одному гласному на 3.000 душевыхъ надѣловъ (примѣрно на 10.000 десятинъ земли) или равнаго имъ по цѣнности другого имущества, но руководясь этимъ не безусловно, и распредѣляя по каждой куріи число гласныхъ такъ, чтобы по уѣзду число гласныхъ каждаго разряда не превышало совокупнаго числа гласныхъ двухъ другихъ разрядовъ.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. сохранило приблизительно тотъ же цензъ (немного понизивъ число десятинъ земельнаго ценза и значительно повысивъ цензъ по городскимъ имуществамъ), сохранило дѣленіе на три куріи, но существенно измѣнило, во-первыхъ, распредѣленіе избирателей по куріямъ, а во-вторыхъ, распредѣленіе гласныхъ между куріями.

Распредѣленіе 1864 года по куріямъ, основанное на различіи цензовъ, было замѣнено распредѣленіемъ сословнымъ: къ первому избирательному собранію отнесены дворяне, потомственные и личные, ко второму—всѣ остальныя сословія, кромѣ крестьянъ (въ обоихъ этихъ собраніяхъ участвуютъ собственники полныхъ цензовъ и уполномоченные, избранные предварительными съѣздами лицъ, обладающихъ не менѣе одной десятой полнаго ценза, причемъ и

предварительныхъ съѣздовъ образуется два: дворянскій и недворянскій); третью курію образуютъ уполномоченные отъ волостей.

Что касается распредѣленія гласныхъ между разными куріями, то оно таково: отъ перваго избирательнаго собранія всего 5.481, отъ второго—1.270 и отъ крестьянъ—3.175 [1]).

Такимъ образомъ, наше земское представительство построено въ настоящее время на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) цензъ имущественный,
2) цензъ сословный,
3) система курій,
4) съѣздовая система и
5) система косвенныхъ выборовъ (въ части).

Разберемъ эти основанія [2]).

1. Имущественный цензъ имѣетъ у насъ въ глазахъ нѣкоторыхъ круговъ населенія и въ глазахъ правительственныхъ сферъ двоякій смыслъ: во-первыхъ, въ обладаніи имуществомъ, обложеннымъ земскими сборами, видятъ единственное основаніе, могущее оправдать участіе въ земскомъ управленіи, сводящемся къ распоряженію земскими средствами [3]), а во-вторыхъ, въ обладаніи имуществомъ видятъ извѣстную гарантію работоспособности человѣка. И то и другое, несомнѣнно, неправильно.

Прежде всего, существующій имущественный избирательный цензъ по недвижимому имуществу надо признать неправильнымъ, даже если и стоять на той точкѣ зрѣнія, что право голоса должно принадлежать только земскимъ плательщикамъ. Цензъ по недвижимому имуществу предполагаетъ, что земское хозяйство построено исключительно на обложеніи недвижимой собственности, но на дѣлѣ обложеніе недвижимостей съ теченіемъ времени начинаетъ

[1]) Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ дворянъ вовсе не оказалось, и тамъ провести дѣленіе избирательныхъ собраній на сословномъ началѣ не представилось возможнымъ. Въ этихъ уѣздахъ образовано два собранія: одно для крестьянъ, другое для прочихъ сословій; это послѣднее собраніе по всѣмъ уѣздамъ, гдѣ образовано, избираетъ 288 гласныхъ.

[2]) Болѣе подробный разборъ этихъ началъ (примѣнительно къ дѣйствующимъ постановленіямъ о выборахъ въ Гос. Думу) можно найти у Н. Лазаревскаго: Русское государственное право, томъ I, „Конституціонное право", изд. 1913 г., стр. 436—452, 478—490.

[3]) Даже „лѣвые" проекты распространенія земскаго избирательнаго права на лицъ съ высшимъ и среднимъ образованіемъ при условіи проживанія извѣстнаго времени въ уѣздѣ, еще очень недавно не представляли себѣ возможности того безъ одновременнаго обложенія этихъ лицъ подоходнымъ налогомъ въ пользу земства. Ср., напр., В. С. Голубевъ въ „Саратовской Земской Недѣлѣ", 1903 г., № 10—11, и „По земскимъ вопросамъ", 1913, томъ I, стр. 193 и сл.

играть все меньшую и меньшую роль въ земскихъ бюджетахъ. Въ 1911 г. изъ 192 милліоновъ земскихъ доходовъ (по 34 земскимъ губерніямъ) на долю сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ приходилось 133 милліона [1]), т.-е. 69%, между тѣмъ плательщикамъ этихъ 69% предоставлено 100% голосовъ въ земствѣ. Кромѣ того, въ настоящее время нельзя упускать изъ виду, что и эти 69% въ дѣйствительности не уплачиваются самими собственниками недвижимыхъ имуществъ, но въ силу принципа переложенія налоговъ перекладываются ими на другихъ лицъ (квартиронанимателей городскихъ имуществъ, потребителей сельско-хозяйственныхъ продуктовъ, арендаторовъ и др.): они и являются дѣйствительными плательщиками земскихъ сборовъ, а не собственники, пользующіеся цензомъ.

Имущественный цензъ, даже если бы его можно было построить такъ, что право голоса дѣйствительно было бы предоставлено всѣмъ земскимъ плательщикамъ и только имъ, былъ бы неправиленъ съ административной точки зрѣнія. Если нѣсколько лицъ составили торговое товарищество, то они могутъ условиться, сколько каждый изъ нихъ вноситъ въ товарищескій капиталъ, и тогда справедливость требуетъ, чтобы они постановили, что каждый будетъ пользоваться числомъ голосовъ, пропорціональнымъ своему взносу, и соотвѣтственной долей барышей. Но въ земствѣ вовсе не создается такого частнаго капитала земскихъ плательщиковъ, которымъ они могутъ распоряжаться въ своихъ интересахъ. Изъ земскихъ сборовъ образуется касса земской единицы, и эта касса вовсе не подлежитъ раздѣлу между плательщиками (ни непосредственно, ни въ видѣ услугъ земскихъ учрежденій) пропорціонально ихъ взносамъ, но изъ нея должны быть покрыты расходы по извѣстнымъ задачамъ управленія, обслуживающаго мѣстное населеніе. Поэтому земскою кассою, въ интересахъ этой единицы, какъ цѣлаго, долженъ распоряжаться тотъ органъ, который къ тому (съ точки зрѣнія этихъ интересовъ) наиболѣе приспособленъ; и тѣ лица, которыя въ эту кассу внесли больше другихъ, въ силу этого одного никакихъ правъ на распоряженіе ею не получаютъ [2]).

[1]) Цифры эти заимствованы изъ „Календаря-Справочника Земскаго Дѣятеля“ на 1913 г., стр. 93.

[2]) Поэтому безусловно нельзя согласиться со словами записки министерства вн. дѣлъ въ совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства отъ 16 марта 1913 г. (по поводу пересмотра указа 14 марта 1911 г. о земскихъ учрежденіяхъ въ западныхъ губерніяхъ), что „теоретически вѣрнымъ признакомъ для распредѣленія общаго числа гласныхъ между назначными разрядами избир-

Если въ современномъ государствѣ одно лицо обложено болѣе другого, то это потому, что въ настоящее время каждый долженъ участвовать въ созданіи общественныхъ средствъ (государственныхъ и земскихъ) по мѣрѣ своихъ средствъ; по наличности у человѣка большихъ средствъ не есть основаніе для предоставленія большаго участія въ государственномъ управленіи.

На участіе въ органахъ самоуправленія исключительно лицъ, подлежащихъ прямому земскому обложенію, нерѣдко смотрятъ, какъ на гарантію того, что обложеніе не будетъ расти чрезмѣрно. Но задача органовъ самоуправленія не только въ установленіи обложенія. Земство не только то дѣлаетъ, что собираетъ и расходуетъ деньги: есть много видовъ земской дѣятельности, съ расходами вовсе не связанныхъ (напр., изданіе обязательныхъ постановленій); въ другихъ дѣлахъ, близко затрагивающихъ интересы всего населенія, вопроса о размѣрѣ расхода можетъ и не возникать: на дорожное дѣло уже ассигновано столько-то рублей; на эти деньги можно построить дорогу, которая выгодна для крупныхъ собственниковъ, а можно построить и такую, въ которой нуждается группа селеній. Затѣмъ не слѣдуетъ гипнотизироваться словомъ „самообложеніе". Какъ самоуправленіе не есть управленіе самимъ собою, но другими людьми (личнымъ составомъ земскаго собранія и земской управы въ извѣстныхъ отношеніяхъ управляетъ всѣмъ населеніемъ уѣзда), такъ и самообложеніе есть всегда также обложеніе и другихъ людей (гласные земскаго собранія облагаютъ всѣхъ собственниковъ уѣзда). Говорить, что гласные представители всего мѣстнаго населенія, и что потому въ лицѣ гласныхъ все населеніе само себя облагаетъ, неправильно: если бы еще гласные получали отъ населенія инструкціи, ихъ связывающія, а вѣдь они дѣйствуютъ по своему разумѣнію и по своей волѣ.

Это опять приводитъ насъ къ тому, что земство есть носитель извѣстной доли политической власти надъ всѣмъ населеніемъ данной самоуправляющейся единицы, а власть надъ всѣмъ населеніемъ нельзя предоставлять однимъ имущимъ классамъ.

Не менѣе неправильно и второе обычное обоснованіе имущественнаго ценза, а именно, что онъ будто бы гарантируетъ культурность и работоспособность гласныхъ. Этой гарантіи имущественный цензъ никогда не представляетъ, и въ особенности у насъ въ Россіи, гдѣ образованіе такъ часто не совпадаетъ съ

ратели полными и неполными цензами, является степень ихъ имущественной заинтересованности въ земскомъ хозяйствѣ, т. е. цѣнность по земской оцѣнкѣ облагаемыхъ имуществъ, состоящихъ во владѣніи лицъ, входящихъ въ составъ каждаго изъ этихъ разрядовъ".

имуществомъ. У насъ много лицъ съ высшимъ и среднимъ образованіемъ, не имѣющихъ недвижимой собственности; среди нихъ много можно было бы найти полезныхъ земскихъ работниковъ: наши уѣзды страдаютъ отъ безлюдья, и при этомъ условіи отъ земской жизни нельзя устранять тѣхъ, кто можетъ быть полезнымъ культурнымъ дѣятелемъ. Говорятъ, что наша интеллигенція безпочвенна и чужда мѣстной жизни, и что потому ее нельзя вводить въ земство; но не потому ли она и безпочвенна, что ее къ земской жизни не допускаютъ? Говорятъ, что наша интеллигенція неблагонадежна. Немалая доля оппозиціонности нашей интеллигенціи обусловливается именно тѣмъ, что законъ ставитъ ее въ положеніе только критика чужой работы, не предоставляя ей самой общественной дѣятельности. Вспоминаются слова Сперанскаго, сказанныя имъ болѣе ста лѣтъ тому назадъ: „Никакое правительство, съ духомъ времени не сообразное, противъ всемощнаго его дѣйствія устоять не можетъ... Тщетно власть державная силилась удержать его напряженіе; сопротивленіе ея воспалило только страсти, произвело волненіе, но не остановило перелома. Сколько бѣдствій, сколько крови можно было сберечь, если бы правители державъ, точнѣе наблюдая движеніе общественнаго духа, сообразовались ему въ началахъ политическихъ системъ, и не народъ приспособляли къ правленію, но правленіе къ состоянію народа“.

2. Проведеніе въ нашихъ земскихъ выборахъ (по закону 1890 г.) сословнаго начала явилось отраженіемъ цѣлаго ряда идей, распространенныхъ въ 80-хъ годахъ въ нѣкоторыхъ кругахъ нашего общества. Во-первыхъ, тутъ сказался извѣстнаго рода историческій романтизмъ: приверженцы старины, быть можетъ, искренно думавшіе, что въ старину всѣмъ жилось лучше и что возвратъ къ старинѣ вообще возможенъ, связывали то, что имъ нравилось въ старинѣ, какъ они ее себѣ представляли, съ сословнымъ строемъ, съ господствомъ дворянъ надъ другими сословіями. Затѣмъ имѣла значеніе и та идея, что государство не можетъ быть крѣпкимъ и здоровымъ, если представляетъ, такъ сказать, людскую пыль, массу людей, ничѣмъ между собою не связанныхъ, но что общественная жизнь требуетъ, чтобы люди были сплочены въ „органическія“ единства (семья, сословіе, цехъ), и что государство должно управлять людьми черезъ посредство такихъ организацій: въ этой мысли есть доля истины, но сторонники этой идеи, быть можетъ, по недостаточности образованія, а быть можетъ, просто по любви къ старинѣ, связали организованность населенія съ сословіями, которыя у насъ никогда не были живою общественною силою и которыя къ концу XIX в.,

во всякомъ случаѣ, представляли нѣчто разлагающееся, если не разложившееся.

Наконецъ, реформа 1890 г. была произведена не безъ вліянія того дворянскаго самообольщенія, что дворянству довлѣетъ руководить другими сословіями и что дворянинъ, хотя бы и неумный и необразованный, все таки чѣмъ-то выше разночинца, хотя бы и умнаго и образованнаго, и что эти присущія дворянству преимущества особенно цѣнны на государственной службѣ и въ самоуправленіи.

Разбирать эти идеи по существу нужды нѣтъ: онѣ явно имѣютъ характеръ курьезныхъ пережитковъ. Но то, что наше избирательное право оказалось построеннымъ на основаніяхъ, въ корнѣ ложныхъ, привело къ ряду крайне нежелательныхъ послѣдствій, на которыхъ намъ придется остановиться особо.

3. Система curiй состоитъ въ томъ, что населеніе дѣлится закономъ на извѣстныя группы и каждой группѣ предоставляется установленное закономъ число голосовъ (депутатовъ, гласныхъ). Съ перваго взгляда можетъ казаться, что, сама по себѣ взятая, система curiй допускаетъ вполнѣ разумное примѣненіе: стоитъ только справедливо распредѣлить голоса между отдѣльными куріями. Но если даже при установленіи curiй голоса между ними и были распредѣлены строго пропорціонально, то эта пропорціональность никогда не можетъ сохраниться: то фактическое положеніе вещей, съ которымъ считался данный законъ, съ теченіемъ времени измѣняется, а по громоздкости законодательнаго механизма, а также въ силу того, что тѣ измѣненія, которыя приходится учитывать, всегда носятъ постепенный, мало замѣтный характеръ, они на дѣлѣ никогда не принимаются во вниманіе послѣдующимъ законодательствомъ, и, напр., у насъ за все время дѣйствія Положеній 1864 и 1890 г.г. установленное ими распредѣленіе гласныхъ между отдѣльными куріями никогда не подвергалось пересмотру, несмотря даже на то, что Положеніе 1864 г. настолько сознавало несправедливость произведеннаго имъ распредѣленія, что сдѣлало его (на основаніи того недостаточнаго матеріала, которымъ тогда располагало правительство) только временнымъ и постановило, что это распредѣленіе будетъ пересмотрѣно черезъ три года. Распредѣленіе 1890 г. не подвергнуто пересмотру до сихъ поръ, хотя, какъ мы это увидимъ ниже, давно уже замѣчено, что оно приводитъ къ результатамъ, практически ни съ чѣмъ не сообразнымъ.

Кромѣ того, система curiй вызываетъ противъ себя то возраженіе, что она созиаетъ или, по крайней мѣрѣ, усиливаетъ обще-

ственную рознь между отдѣльными кругами населенія. Избранники каждой куріи являются представителями какихъ-то обособленныхъ интересовъ, противополагаютъ себя остальному населенію, и, пока данная курія существуетъ, ея интересы всегда будутъ и ею самою, и всѣми другими разсматриваться, какъ нѣчто противное интересамъ общимъ, хотя бы по существу между ними никакого антагонизма и не было.

У насъ вредъ куріальной системы выборовъ въ значительной степени еще усиливается тѣмъ принципомъ, что каждая курія можетъ избирать гласныхъ только изъ своей среды [1]). Какой пользы ждутъ отъ этого принципа, сказать трудно, вредъ же отъ него несомнѣненъ: данное избирательное собраніе, имѣя въ виду кандидата, во всѣхъ отношеніяхъ представляющагося желательнымъ, лишено права избрать его, если онъ случайно принадлежитъ къ другому избирательному собранію. Полезнѣйшій общественный дѣятель, котораго хотѣло бы имѣть гласнымъ чуть ли не все населеніе уѣзда, не можетъ попасть въ гласные, если не имѣетъ большинства въ той куріи, къ которой принадлежитъ.

4. Съѣздовая система, состоящая въ томъ, что незначительное число лицъ избираетъ изъ своей среды нѣсколькихъ депутатовъ (гласныхъ, уполномоченныхъ), противополагается участковой системѣ, когда все населеніе даннаго участка избираетъ одного или нѣсколькихъ депутатовъ.

Различіе между съѣздовой системой и участковой, если при послѣдней избирается одинъ депутатъ, ясно. Что же касается того случая, когда при участковой системѣ избирается нѣсколько человѣкъ, то различіе сводится главнымъ образомъ къ порядку голосованія. При съѣздовой системѣ, если, напр., подлежитъ избранію 5 человѣкъ, то сначала баллотируютъ одного, двухъ, трехъ человѣкъ, сколько выразило согласіе баллотироваться; если никто изъ нихъ не получитъ большинства, или если большинство голосовъ получитъ меньшее число лицъ, чѣмъ сколько надо выбрать, то баллотируютъ другихъ, третьихъ, и т. д., пока не выберутъ, сколько надо; при этомъ лицо, однажды забаллотированное, снова баллотироваться не можетъ. При участковой системѣ, если избранію подлежитъ нѣсколько лицъ, то на голосованіе ставится нѣсколько списковъ, каждый съ подлежащимъ избранію числомъ

---

[1]) Пол. о зем. учр. 1864 г. допускало отступленіе отъ этого принципа: сельскимъ съѣздамъ предоставлялось избирать въ гласные изъ владѣльцевъ и священнослужителей; въ дѣйствующихъ законахъ о выборахъ земскихъ, городскихъ и въ Гос. Думу принципъ этотъ проводится неуклонно.

кандидатовъ, и каждому избирателю предоставляется подать голосъ за тотъ или иной списокъ; лица, внесенныя въ списокъ, получившій большинство голосовъ, признаются избранными.

Практическое различіе между съѣздовой и участковой системой сводится къ тому, что съѣздовая система, съ ея постепеннымъ выдвиганіемъ все новыхъ кандидатовъ, создаетъ почву для всякаго рода личныхъ комбинацій и соглашеній (въ особенности при малолюдныхъ съѣздахъ), и при ней выборы вовсе утрачиваютъ принципіальный характеръ и обращаются въ систему частныхъ сдѣлокъ. При съѣздахъ болѣе многолюдныхъ, а также при съѣздахъ съ составомъ, мало другъ друга знающимъ, выдвигаются случайныя кандидатуры, голоса тоже подаются случайно, и результатъ выборовъ нерѣдко бываетъ совершенно неожиданнымъ. На съѣздахъ каждый имѣетъ возможность быть избраннымъ, многіе обыкновенно этого желаютъ, и потому первые изъ выставляемыхъ кандидатовъ (обыкновенно наиболѣе желательные) нерѣдко оказываются забаллотированными, и такъ какъ вторично ихъ выбирать нельзя, а кого-либо избрать надо, то въ концѣ концовъ нерѣдко избираютъ кого-либо изъ тѣхъ, кого сначала никто и не рѣшился предложить въ кандидаты, и кто поэтому еще не баллотировался; а иногда несговоренность состава при невозможности сколько-нибудь широкой предварительной агитаціи (по малолюдству состава съѣзда и по неизвѣстности, изъ кого онъ будетъ состоять, — напр. у крестьянъ) приводитъ къ тому, что выборы или вовсе состояться не могутъ, или избирается неполное число лицъ, подлежавшихъ избранію, или же, наконецъ, за невозможностью произвести выборы прибѣгаютъ къ жребію [1]).

При участковой системѣ можетъ пройти на выборахъ только такое лицо (или списокъ такихъ лицъ), чье имя или чьи имена что-либо говорятъ всему населенію участка. Поэтому участковая система благопріятствуетъ избранію крупныхъ личностей, и какія либо семейныя и личныя соглашенія при ней утрачиваютъ всякое значеніе.

[1]) Подобныя явленія наблюдаются главнымъ образомъ по крестьянской куріи, но иногда и по второй (по первой, дворянской, выборы вообще въ большинствѣ уѣздовъ являются фикціей); такъ, напр., въ Александрійскомъ уѣздѣ 25 апр. 1913 г. на второмъ избирательномъ съѣздѣ были забаллотированы всѣ кандидаты. У крестьянъ въ 1913 г. въ Егорьевскомъ уѣздѣ вмѣсто 6-ти главныхъ выбранъ 1, въ Бугурусланскомъ уѣздѣ вмѣсто 12-ти избрано 1, въ Чемгарскомъ вмѣсто 10-ти — два; въ Нижне-Ломовскомъ вмѣсто 6-ти — два; въ Лозовскомъ, Сызранскомъ и Костромскомъ уѣздахъ выборы вовсе не состоятся.

5. Система косвенныхъ выборовъ состоитъ, какъ извѣстно, въ томъ, что гласные (или депутаты) избираются населеніемъ (избирателями) не непосредственно, но путемъ избранія уполномоченныхъ, которые уже изъ своей среды избираютъ гласныхъ. По этой системѣ въ земскихъ выборахъ построено представительство владѣльцевъ неполныхъ цензовъ, которые избираютъ уполномоченныхъ на предварительныхъ съѣздахъ (первомъ, дворянскомъ, и второмъ—для остальныхъ сословій), а эти уполномоченные входятъ затѣмъ въ составъ перваго или второго избирательнаго собранія, гдѣ и участвуютъ въ выборѣ гласныхъ совмѣстно съ владѣльцами полныхъ цензовъ. По этой системѣ построено такое представительство отъ крестьянъ: волостные сходы избираютъ уполномоченныхъ (по одному, по два); эти уполномоченные образуютъ въ уѣздѣ особый съѣздъ, избирающій изъ своей среды гласныхъ. Наконецъ, косвенные выборы примѣняются при выборахъ губернскихъ гласныхъ, избираемыхъ не населеніемъ непосредственно, но уѣздными земскими собраніями.

Что касается прежде всего представительства собственниковъ неполныхъ цензовъ, то благодаря косвеннымъ выборамъ этого представительства практически какъ бы вовсе не существуетъ. Какъ это всегда бываетъ при косвенныхъ выборахъ, на собраніе для избранія уполномоченныхъ является ничтожный процентъ избирателей [1]). Это обусловливается тѣмъ, что каждый сознаетъ, что степень его вліянія на окончательный исходъ выборовъ столь косвенна и неуловима, что не стоитъ терять времени и трудовъ на участіе въ выборахъ. У насъ къ этому присоединяется и то соображеніе, что никто, являясь на съѣздъ, не знаетъ, сколько этому съѣзду можно будетъ избрать уполномоченныхъ, ибо это число зависитъ отъ суммы цензовъ лицъ, явившихся на выборы, а сколько человѣкъ явится, неизвѣстно. Бываютъ случаи, что нѣсколько человѣкъ, явившіеся на съѣздъ, быть можетъ, изъ отдаленной части уѣзда, возвращаются домой, такъ и не приступивъ къ выборамъ, ибо сумма цензовъ явившихся членовъ съѣзда не достигла одного полнаго

[1]) При всякой системѣ косвенныхъ выборовъ, съ теченіемъ времени все болѣе обнаруживающихъ, что они либо вовсе не даютъ представительства, либо даютъ представительство искаженное, интересъ населенія къ выборамъ постепенно падаетъ. Уже по даннымъ Н. Н. Сырнева (Статистика выборовъ въ земскія учрежденія за 1883—1886 гг. Изданіе Центральнаго Статистическаго Комитета, 1888, стр. XVIII) въ то время на предварительные съѣзды являлось 13,2% избирателей.

По даннымъ Центральнаго Статистическаго Комитета (Сводъ свѣдѣній о земскихъ доходахъ и расходахъ за 1899 г., стр. 13) видно, что въ трехлѣ-

цензъ. и такимъ образомъ съѣздъ не могъ избрать одного уполномоченнаго [1]). Незначительное количество уполномоченныхъ, избираемыхъ владѣльцами неполныхъ цензовъ, приводитъ къ тому, что въ составѣ избирательныхъ собраній эти уполномоченные сколько-нибудь осязательнаго вліянія на исходъ выборовъ оказать не могутъ. Такимъ образомъ, несмотря на то, что законъ предоставляетъ избирательныя права и мелкимъ собственникамъ, они, благодаря системѣ косвенныхъ выборовъ, фактически оказываются вовсе не представленными въ земскихъ собраніяхъ.

У крестьянъ, какъ мы уже указывали выше (стр. 62), степенность выборовъ, въ особенности при условіи образованія одного избирательнаго съѣзда на весь уѣздъ, съ обязанностью съѣзда избирать гласныхъ непремѣнно изъ своей среды, причемъ члены съѣзда другъ друга не знаютъ, приводитъ къ полному упадку выборнаго начала [2]).

III.

Выше мы видѣли принципіальную ложность тѣхъ основаній, изъ которыхъ исходили авторы земскаго Положенія 1890 г. при стремленіи провести въ земствѣ сословное начало. Цѣлыя ряды tie 1898—1901 гг. изъ первыхъ избирательныхъ съѣздовъ за неявкою избирателей не состоялось 60, а изъ вторыхъ—61.

По имѣющимся въ нашемъ распоряженіи даннымъ, относящимся къ 1913 г. (основанным на свѣдѣніяхъ, напечатанныхъ въ „Русскомъ Словѣ", вообще съ большимъ вниманіемъ слѣдившемъ за ходомъ выборовъ въ этомъ году), въ Ранненбургскомъ у. по II-му съѣзду изъ 329 лицъ явилось 55; въ Симбирскомъ у. по I съѣзду изъ 47—4; въ Спасскомъ у. по I съѣзду изъ 100—4; въ Данковскомъ у. по II съѣзду изъ 240—35; въ Костромскомъ у. по II съѣзду изъ 397—21; въ Сызранскомъ у. по II съѣзду изъ 293—13; въ Казанскомъ у. по II съѣзду изъ 585—46; въ Нерехтскомъ у. по I съѣзду явилось двое; въ Егорьевскомъ, тоже по I съѣзду, явился одинъ; въ Лаишевскомъ никого не явилось. Число такихъ примѣровъ могло бы быть значительно увеличено.

[1]) Такъ было въ 1913 г., напр., въ Нерехтскомъ, Пензенскомъ и Егорьевскомъ уѣздахъ по дворянскому съѣзду.

[2]) Косвенные выборы могутъ функціонировать болѣе или менѣе удовлетворительно при томъ условіи, что избирательною коллегіею второй степени является не съѣздъ, образуемый исключительно для выборовъ и состоящій изъ людей, другъ друга не знающихъ или, во всякомъ случаѣ, не могущихъ заранѣе столковаться, но постоянное учрежденіе, имѣющее и какія либо иныя функціи; въ такія условія поставлены у насъ, напр., выборы губернскихъ гласныхъ уѣздными земскими собраніями. Но и при этой системѣ неустранимо то въ высшей степени вредное свойство косвенныхъ выборовъ, что партія или группа, сосредоточивая хотя бы незначительнымъ большинствомъ въ учрежденіи первой степени выборовъ (напр., въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ), захватываетъ въ свои руки всѣ мѣста въ учрежденіи второй степени выборовъ (губернскія собранія).

Юрій Ѳедоровичъ
САМАРИНЪ.

ПРИКАЗЧИЧЬЯГО
КЛУБА.

практическихъ неудобствъ и несправедливостей явился естественнымъ послѣдствіемъ ложныхъ принциповъ, принятыхъ въ руководство.

Идея сословнаго земства не только ложна въ самомъ существѣ своемъ, но въ условіяхъ русской дѣйствительности конца XIX в. она и не могла быть послѣдовательно проведена. Сословный характеръ получило I-ое, дворянское, избирательное собраніе; не вполнѣ чистый сословный характеръ [1]) придали представительству отъ крестьянъ,—все же остальное населеніе уже никакъ не могло быть втиснуто въ сословныя рамки, и оно все было отнесено во II-ое избирательное собраніе.

На дѣлѣ ссылка на сословное начало явилась лишь поводомъ къ установленію обособленности крестьянъ и къ предоставленію преобладающей роли дворянству.

Выдѣленіе крестьянъ въ особую курію принесло и имъ и всему государству великій вредъ. Культурная обособленность крестьянъ, рѣзкое разобщеніе ихъ отъ классовъ населенія, стоящихъ выше ихъ въ культурномъ отношеніи, предоставленіе крестьянской массы ея собственнымъ слабымъ силамъ,—все это результатъ всей политики въ крестьянскомъ дѣлѣ за послѣднюю треть XIX в., и Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ явилось въ этой политикѣ лишь однимъ изъ звеньевъ; но что и оно сказалось въ указанныхъ печальныхъ явленіяхъ, этого отрицать нельзя.

1. То преобладаніе, которое въ земствѣ предоставлено дворянству, прежде всего рѣзко нарушило равномѣрность земскаго представительства. Равномѣрность его была нарушена уже при самомъ введеніи въ дѣйствіе Положенія 1890 г. По разсчетамъ „Стараго земца", въ то время одинъ гласный приходился на 4,5 избирателя и на 17,4 избирателя прочихъ сословій (кромѣ крестьянъ). Это неравенство избирательнаго права, съ постепеннымъ утратою дворянствомъ своихъ цензовъ, все увеличивается, и, по разсчетамъ того же автора, въ трехлѣтіе 1910—1912 г.г. по дворянской куріи одинъ гласный приходился въ среднемъ на 3,1 избирателя, а по второй куріи — на 28,6 избирателя [2]). Въ крестьянской куріи одинъ гласный приходится на 3.000 домохозяевъ [3]).

[1]) Чистота сословнаго принципа нарушена тѣмъ, что въ волостныхъ сходахъ, избирающихъ уполномоченныхъ, кромѣ крестьянъ, участвуютъ лица и другихъ податныхъ сословій, живущія въ сельскихъ мѣстностяхъ (Отд. VIII закона 12 іюля 1889 г.).

[2]) Старый земецъ. „Мысли о земствѣ". 1913, стр. 31.

[3]) Число крестьянъ-домохозяевъ заимствовано нами изъ статистическаго отчета особаго дѣлопроизводства министерства внутреннихъ дѣлъ: „Выборы въ Гос. Думу III созыва", 1911, стр. 100. Тамъ приведено число членовъ волостныхъ сходовъ; число это умножено на 10 для полученія числа домохозяевъ.

Число гласныхъ, предоставленныхъ дворянству, не имѣя никакой опоры въ численности избирателей, не можетъ быть оправдано и тѣмъ имуществомъ, которое положено въ основу земскаго представительства. Если разсчитать, на сколько десятинъ земли приходится одинъ гласный [1]), то, по разсчетамъ того же автора, получается, что одинъ дворянскій гласный приходится на 5.400 десятинъ, отъ II-го собранія—на 47.000 десятинъ, и отъ крестьянъ—на 34.200 дес. При переводѣ на земскіе сборы (этотъ разсчетъ съ господствующей точки зрѣнія, связывающей право голоса съ участіемъ въ платежахъ въ пользу земства, долженъ казаться особенно убѣдительнымъ) на одного гласнаго отъ I-го избирательнаго собранія приходится 1.800 р. сборовъ, уплачиваемыхъ членами этого собранія; на гласнаго отъ II-го собранія—30.500 р., и на одного гласнаго отъ крестьянъ—11.100 р. [2]).

Если мы сопоставимъ число гласныхъ отъ каждой куріи съ общею суммою причитающихся на ея долю земскихъ сборовъ, то у насъ получится слѣдующая картина: дворяне уплачиваютъ 14 милліоновъ рублей земскихъ сборовъ съ земель и недвижимыхъ имуществъ, частные владѣльцы другихъ сословій—58, крестьяне 50 и казна 11 милліоновъ земскихъ сборовъ; другими словами, дворяне вносятъ 11%, другія сословія 43%, крестьяне 36% и казна 8% сборовъ съ земель и недвижимыхъ имуществъ. При этомъ на долю дворянъ приходится 55% гласныхъ, на долю II-го собранія—14%, и на долю крестьянъ—36% [3]).

[1]) Съ переводомъ на десятины и недвижимаго имущества, для I куріи не имѣющаго значенія, но существеннаго для II куріи.

[2]) По отдѣльнымъ уѣздамъ неравенство еще рѣзче: по разсчетамъ г. Тарскаго („Промышленность и Торговля", 1913 г., № 3, стр. 113—114), на одного гласнаго приходилось въ С.-Петербургскомъ уѣздѣ по I собранію 592 р. раскладочнаго сбора, а по II-му—62.803 р. По даннымъ, приведеннымъ въ докладѣ Совѣта экстренному Съѣзду представителей промышленности и торговли (по проекту закона объ увеличеніи средствъ городовъ и земствъ), по Покровскому у. (Влад. губ.) на одного гласнаго I собранія приходится земскихъ сборовъ 256 р., а на гласнаго отъ второго собранія—46.450 р. (стр. 7).

[3]) Разсчетъ этотъ сдѣланъ слѣдующимъ образомъ: крестьянская курія вполнѣ и дворянская въ значительнѣйшей части являются куріями земледѣльческими, имѣющими большинство цензовъ, основанныхъ на иномъ кромѣ земли недвижимомъ имуществѣ, спасется ко второму избирательному собранію. У крестьянъ имущественнаго ценза вообще не существуетъ, а изъ обзоровъ избирательныхъ списковъ по дворянской куріи легко убѣдиться, что въ подавляющемъ большинствѣ уѣздовъ или вовсе нѣтъ полныхъ дворянскихъ цензовъ, которые не были бы основаны на землѣ, или же такихъ цензовъ—одинъ, два на уѣздъ. Такихъ уѣздовъ, гдѣ бы въ дворянской куріи цензы по недвижимому имуществу преобладали надъ земельными, намъ не

Такимъ образомъ, дворянство платитъ 11% сборовъ съ земель и недвижимыхъ имуществъ и имѣетъ 55% гласныхъ.

Неравномѣрность этого представительства станетъ еще болѣе очевидною, если мы сумму земскихъ сборовъ, уплачиваемыхъ дворянствомъ (14.000.000 р.), сопоставимъ не съ цифрою однихъ сборовъ съ земель и недвижимыхъ имуществъ (133.000.000 р. за 1911 г., которые теперь одни принимаются, какъ основаніе земскаго представительства), а со всѣми земскими доходами (192.000.000 р.), тогда окажется, что дворянство участвуетъ въ созданіи земскихъ средствъ въ размѣрѣ лишь 7% общей ихъ суммы и за то имѣетъ 55% общаго числа гласныхъ.

При этомъ надо обратить вниманіе на то, что взаимоотношеніе силъ разныхъ группъ отнюдь не опредѣляется процентнымъ отношеніемъ ихъ голосовъ. Если въ какомъ-либо собраніи, гдѣ дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, какой-либо группѣ предоставлено больше 50%, то, значитъ, ей предоставлено абсолютное большинство, и эта группа является хозяиномъ положенія [1]). При такихъ условіяхъ вопросъ, сколько именно голосовъ предоставлено другимъ группамъ, 30 ли процентовъ или 40, безразличенъ: при голосованіи какое дѣло будетъ рѣшено большинствомъ дворянскихъ голосовъ. Такимъ образомъ, въ дѣйствительности дворянству не только предоставлено количество голосовъ, не находящееся ни въ какомъ соотвѣтствіи ни съ числен-

вступалось. На предварительныхъ съѣздахъ роль недвижимыхъ цензовъ нѣсколько бо́льшая, но все-таки незначительная; къ тому же, съ точки зрѣнія земскаго представительства, цензы вообще роли не играютъ. Такимъ образомъ, гласные отъ крестьянъ представляютъ надѣльную землю, гласные отъ дворянъ дворянское землевладѣніе, и гласные отъ второго собранія—недворянское землевладѣніе и все другое недвижимое имущество. По даннымъ „Календаря-Справочника Земскаго Дѣятеля" на 1913 г., въ 1911 г. сборы всѣхъ земствъ съ земель составляли 94.861.500 р.; сборы съ другихъ недвижимыхъ имуществъ—38 869.500 р. Согласно даннымъ Центр. Статистическаго Комитета (Статистика землевладѣнія на 1905 г., 1907 г., стр. 11—15, по 34 земскимъ губерніямъ въ частномъ владѣніи состояло 72 милліона десятинъ, надѣльной земли было 97 милліоновъ, казенной и церковной 73 милліона. По тѣмъ же даннымъ дворянской земли было 33 милліона; исходя изъ того, что за время 1905—1911 г.г. количество дворянской земли уменьшилось не менѣе, чѣмъ на 3 милліона дес. (ср. В. В. Святловскій. „Мобилизація земельной собственности въ Россіи", 1911 г., стр. 136 и сл.), мы приняли, что дворянской земли къ 1911 г. было 30 милліоновъ, а остальной частно-владѣльческой—42 милліона. Размѣры обложенія мы приняли тѣ, которые (въ среднихъ цифрахъ) для надѣльной, казенной и остальной земли приведены на стр. 94 того же Календаря.

[1]) Изъ 322 уѣздовъ, гдѣ выдѣлены дворянскія куріи, лишь въ 16 уѣздахъ, гдѣ не оказалось дворянства уже и въ 1500 г., дворянство имѣетъ менѣе половины голосовъ.

ностью дворянства, ни съ его землевладѣніемъ, ни со степенью его участія въ земскихъ расходахъ, но въ его руки отдано все земское дѣло, и дворянство является полноправнымъ распорядителемъ средствъ, почти всецѣло собираемыхъ съ другихъ классовъ населенія; а поскольку земскія учрежденія являются органомъ, въ цѣломъ рядѣ имѣя обличеннымъ политическою властью надъ мѣстнымъ населеніемъ, все населеніе оказывается отданнымъ подъ власть дворянъ-землевладѣльцевъ.

2. Стремленіе реакціонныхъ дѣятелей конца XIX в. предоставить въ земствѣ преобладающую роль дворянамъ-землевладѣльцамъ—группѣ ничтожной и численно, и по ея роли въ земскомъ хозяйствѣ,—привело, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, къ практическимъ результатамъ явно несообразнымъ.

При составленіи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. число гласныхъ отъ дворянъ было установлено въ каждомъ уѣздѣ примѣнительно къ наличному тогда числу дворянъ, удовлетворявшихъ цензу. Съ теченіемъ времени число этихъ дворянъ неуклонно уменьшалось, число же гласныхъ оставалось тѣмъ же. Благодаря этому теперь почти повсемѣстно число гласныхъ отъ дворянъ настолько не соотвѣтствуетъ числу дворянъ вообще, что выборовъ въ дворянской куріи болѣе не производится. На избирательное собраніе, въ лучшемъ случаѣ, дворянъ является лишь немного больше, чѣмъ сколько надо избрать гласныхъ, и такъ какъ къ тому же не всѣ явившіеся согласны быть гласными, то свободы выбора нѣтъ болѣе, и просто приходится зачислять въ гласные всѣхъ согласныхъ на это. И при такой системѣ во многихъ мѣстностяхъ происходитъ недоборъ гласныхъ [1]). Но въ большинствѣ уѣздовъ положеніе вещей таково, что на избирательное собраніе является число дворянъ, не достигающее числа подлежащихъ выбору гласныхъ: явившіеся зачисляютъ себя въ гласные, и если все-таки не получается числа гласныхъ, необходимаго для состава земскаго собранія, то зачисляютъ въ гласные и тѣхъ, кто на выборы не явился, но по цензу можетъ быть гласнымъ, не входя въ разсмотрѣніе вопроса о желательности того или другого

[1]) По имѣющимся въ нашемъ распоряженіи случайнымъ свѣдѣніямъ, почерпнутымъ, главнымъ образомъ, изъ телеграммъ „Русскаго Слова", въ 1913 г. въ Нижнеломовскомъ уѣздѣ, въ Орловскомъ, Калязинскомъ, Костромскомъ уѣздахъ дворяне не добрали по одному гласному, въ Сапожковскомъ—двухъ гласныхъ, въ Симбирскомъ, Буйскомъ и Воронежскомъ—по три, въ Зарайскомъ—четырехъ, въ Егорьевскомъ—пятерыхъ, въ Керенскомъ и въ Касимовскомъ—по шести, въ Саранскомъ, Полтавскомъ и Спасскомъ—по семи, въ Николаевскомъ, Городищенскомъ, Инсарскомъ и Зміевскомъ—по девяти.

лица, какъ земскаго работника [1]). Наконецъ, въ цѣломъ рядѣ уѣздовъ такое зачисленіе въ гласные, не взирая на лица, а только на сословіе, все-таки не можетъ дать законнаго числа гласныхъ, ибо законъ предоставляетъ дворянству избраніе большаго числа гласныхъ, чѣмъ сколько въ уѣздѣ теперь дворянъ [2]).

Такимъ образомъ, стремленіе закона предоставить абсолютное большинство голосовъ дворянству приводитъ къ тому, что по дворянской куріи выборовъ вовсе нѣтъ, ибо и тамъ, гдѣ они формально производятся, происходитъ зачисленіе желающихъ въ гласные, т. е. тутъ нѣтъ избранія однихъ лицъ, признаваемыхъ населеніемъ (или данною куріею) желательными, и устраненія другихъ—нежелательныхъ.

То же стремленіе закона убило выборы и по второй куріи: ей предоставлено столь малое число гласныхъ, что оно не можетъ имѣть вліянія на рѣшенія, постановляемыя земскимъ собраніемъ; а такъ какъ нельзя людей заставлять продѣлывать процедуру, которую они считаютъ ни къ чему не нужной, то во II-мъ избирательномъ собраніи естественно возникаетъ абсентеизмъ [3]), лишающій лицъ, избранныхъ на этомъ собраніи, характера представителей данной группы населенія.

---

[1]) Въ Инсарскомъ у. изъ 38 лицъ, обладающихъ цензомъ, на выборы явилось 12 (гласныхъ 21), въ Псковскомъ у. явилось 19 (гласныхъ 20), въ Сычевскомъ у. явилось 10 гласныхъ 15, въ Боровскомъ у. явилось 19 (гласныхъ 22), въ Костромскомъ у. изъ 35-ти явилось 19 (гласныхъ 20), въ Сапожковскомъ у. изъ 44-хъ явилось 27, въ Ярославскомъ у. изъ 30-ти явилось 15 (гласныхъ 17), въ Данковскомъ у. изъ 42-хъ явилось 13 (гласныхъ 25), на дополнительные выборы явилось 7 (изъ нихъ 1 не бывшій на первыхъ выборахъ), въ Новоржевскомъ у. явилось 14 (гласныхъ 18), въ Ардатовскомъ у. дворянъ съ цензомъ 20, явилось 3 (гласныхъ 15), въ Калязинскомъ у. дворянъ 21, явилось 11 (гласныхъ 16) и т. д.

[2]) Въ Егорьевскомъ у. 7 дворянъ съ цензомъ, отъ нихъ 11 гласныхъ; въ Касимовскомъ—11 дворянъ, 20 гласныхъ, въ Царевококшайскомъ—2 дворянина, 3 гласныхъ; въ Чебоксарскомъ—5 дворянъ, 6 гласныхъ; въ Николаевскомъ—9 дворянъ, 18 гласныхъ. Такое же положеніе вещей, что дворянамъ изъ своей среды приходится выбирать больше гласныхъ, чѣмъ сколько есть дворянъ, существуетъ и въ Вольскомъ уѣздѣ, въ Цивильскомъ и Краснослободскомъ. Въ Камышинскомъ уѣздѣ дворянъ почти нѣтъ, а законъ предоставляетъ имъ избирать изъ своей среды четырехъ гласныхъ.

Въ силу того, что дворянству отведено преобладающее мѣсто въ земскихъ собраніяхъ, этотъ недоборъ имъ гласныхъ все чаще и чаще начинаетъ сопровождаться роковымъ исходомъ: упраздненіемъ, согласно ст. 95 земскаго Положенія, земскихъ собраній на цѣлое трехлѣтіе или даже на нѣсколько, какъ было въ Николаевскомъ уѣздѣ Самарской губ. (см. „Земское Дѣло“ 1912 г., № 11—12).

[3]) Въ этомъ году въ Симбирскомъ уѣздѣ изъ 1149 избирателей явилось 22, и это явленіе не исключительное.

Стремленіе закона создать дворянское земство, такимъ образомъ, вообще устраняетъ выборность земскихъ учрежденій, лишаетъ ихъ представительнаго характера, т.-е. отнимаетъ у нихъ тотъ элементъ, который, какъ мы видѣли, необходимъ для обезпеченія жизненности органовъ самоуправленія и цѣлесообразности ихъ дѣйствій.

3. Предоставленіе въ земствѣ рѣшающей роли дворянству приводитъ къ тому, что земское дѣло отдается въ руки класса нежизненнаго. Дворяне-землевладѣльцы не умѣютъ управиться и со своимъ личнымъ хозяйствомъ. Дворянское землевладѣніе таетъ; количество лицъ, могущихъ использовать предоставленное дворянству право вершить земскія дѣла, уменьшается; сохранившіе это право имъ не пользуются, не живя на мѣстѣ; словомъ, дѣйствующее Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ приспособить къ тому, что рѣшающее вліяніе на ходъ земскаго дѣла отнято у всего населенія и отдано въ руки незначительной группы, которая въ нѣкоторыхъ мѣстахъ уже фактически не существуетъ, а тамъ, гдѣ еще и существуетъ, не хочетъ и не можетъ его вести.

4. Предоставленіе дворянству рѣшающей роли въ земствѣ обособило и противопоставило всему населенію такого рода элементъ, который теперь, послѣ отмѣны крѣпостного права, никакого реальнаго единства — ни хозяйственнаго, ни культурнаго — не представляетъ. Земское Положеніе совершенно искусственно обособило дворянъ-землевладѣльцевъ, противопоставивъ имъ недворянъ-землевладѣльцевъ, съ которыми они связаны экономически, и дворянъ-незем левладѣльцевъ, съ которыми они могутъ быть связаны культурно.

Дворянское землевладѣніе не можетъ имѣть никакихъ реальныхъ интересовъ, отличающихъ его отъ интересовъ иного землевладѣнія. Но обособленіе дворянъ въ отдѣльную курію привело къ тому, что и дворяне сами противополагаютъ себя остальному населенію, и всѣ другіе классы противополагаютъ себя дворянству. И несомнѣнно, что въ той уродливой и съ государственной, и съ общественной точки зрѣнія и ни къ чему не нужной обособленности поземельнаго дворянства, которая наблюдалась за послѣднее десятилѣтіе, земское Положеніе, явившись отраженіемъ сословныхъ идей нѣсколькихъ лицъ, сыграло не малую роль.

5. Постановка земскихъ выборовъ приводитъ и къ тому, что вся работа земскихъ учрежденій пріобрѣтаетъ односторонній характеръ и служитъ преимущественно интересамъ дворянской группы.

Точно учесть, какъ именно отражается преобладаніе дворянъ въ средѣ на томъ, чьи именно интересы обслуживаются зем-

ствомъ, трудно. Нѣтъ такихъ объективныхъ и осязательныхъ признаковъ, которые позволили бы отвѣтить, напр., на вопросъ: интересы ли всей массы населенія, или удобства дворянъ-помѣщиковъ имѣлись, главнымъ образомъ, въ виду при проложеніи сѣти земскихъ дорогъ. Къ тому же дворяне являются группою, лишенною соціальнаго и экономическаго единства, группою, искусственно созданною (или поддерживаемою) закономъ, и своихъ чисто дворянскихъ интересовъ они проводить не могутъ, ибо такихъ интересовъ нѣтъ. Въ соціально-экономическомъ отношеніи дворяне являются частью группы частнаго землевладѣнія, и то, что дворянство въ земствѣ дѣлаетъ для себя, можетъ подлежать общему учету только путемъ выясненія того, въ чемъ выражается особенность отношенія земства къ частному землевладѣнію.

Что къ крестьянской землѣ земство относится иначе, чѣмъ къ частно-владѣльческой, это давно извѣстно, и выражается это въ разномъ обложеніи этихъ земель. Если взять цифры, среднія по всей Россіи, то оказывается, что надѣльныя земли обложены въ среднемъ 51,6 коп. съ десятины, а частно-владѣльческія — 46,9 коп. [1]). Эта разница въ 4,7 коп. при 97 милліонахъ десятинъ надѣльной земли составляетъ болѣе четырехъ съ половиною милліоновъ рублей, которые переплачиваются крестьянами сравнительно съ тѣмъ, что имъ пришлось бы платить, если бы дворяне обложили крестьянскія земли хотя бы такъ же, какъ и свои. Но на дѣлѣ и это равное обложеніе крестьянскихъ и частно-владѣльческихъ земель было бы крайне несправедливо, ибо частныя земли, и въ особенности дворянскія, дороже и доходнѣе крестьянскихъ [2]).

Еще тяжелѣе обложеніе земскими сборами неземледѣльческой части населенія, т.-е. населенія городского и торгово-промышленнаго. Прежде всего при разсмотрѣніи земскихъ поступленій бросается въ глаза то, что поступленія съ торговли и промышленности растутъ гораздо быстрѣе, чѣмъ поступленія съ земель. Если мы сравнимъ цифры за 1901, 1906 и 1910 гг., то окажется, что обложеніе земель возросло въ первое пятилѣтіе на 7,3%, а во второе — на 8,5%, а обложеніе торговли и промышлен-

[1]) Заимствуемъ эти цифры изъ „Календаря-Справочника Земскаго Дѣятеля“ на 1913 г., стр. 94.

[2]) Ср. среднія цѣны, уплаченныя Крестьянскимъ Банкомъ въ 1907—1910 г. Онъ платилъ за крестьянскую землю 64 р., за мѣщанскую 113 и за дворянскую 121. В. В. Святловскій. „Мобилизація земельной собственности въ Россіи“. 1911, стр. 137.

ности возросло на 10,5% и на 10% [1]. Ростъ торгово-промышленнаго обложенія съ перваго взгляда можетъ объясняться промышленнымъ развитіемъ Россіи; но это объясненіе неправильно: если сопоставимъ ростъ земскихъ поступленій съ ростомъ поступленій государственнаго промысловаго налога, на которомъ механически отражается степень развитія промышленности и торговли, то мы увидимъ, что промысловое обложеніе растетъ не на 10%, а только на 5½.

На почвѣ постоянно неправляемыхъ и нерѣдко преувеличенныхъ оцѣнокъ торгово-промышленныхъ предпріятій въ связи съ тѣмъ, что земельныя оцѣнки пересматриваются крайне рѣдко [2]) и носятъ крайне пониженный характеръ, создается такое положеніе вещей, что, по установленію Министерства Финансовъ, обложеніе неземельнаго имущества обычно превосходитъ обложеніе поземельное въ 5 и въ 6 разъ, а въ нѣкоторыхъ мѣстахъ и въ 10 разъ [3]).

Всякая неравномѣрность обложенія нежелательна, но въ данномъ случаѣ она пріобрѣтаетъ особо несправедливый характеръ, какъ потому, что переобложеніе поземельныхъ имуществъ создается земскими собраніями, гдѣ рѣшающимъ голосомъ обладаютъ представители земельныхъ имуществъ, такъ и потому, что тѣ средства, которыя даютъ земствамъ города и торговлю, въ значительнѣйшей части употребляются земствами на обслуживаніе именно земледѣльческаго населенія. Въ податномъ дѣлѣ нельзя требовать, чтобы каждая копѣйка возвращалась (въ видѣ услугъ коронной администраціи или органовъ самоуправленія) непремѣнно самому плательщику; но само собою разумѣется, что если уѣздные землевладѣльцы поставлены въ такое положеніе, что, не спрашивая согласія городского населенія, могутъ облагать его произвольными налогами и полученныя такимъ образомъ средства могутъ тратить на свои собственныя нужды, то ни самообложенія, ни самоуправленія тутъ нѣтъ.

[1]) Въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ неравномѣрность роста обложенія земель и торговли и промышленности еще рѣзче: по расчету „Торговли и Промышленности" (1908 г., I, стр. 727 и слѣд.), въ трехъ уѣздахъ Екатеринославской губ. за 13 лѣтъ обложеніе земель возросло на 34%, а торговли и промышленности—на 1270 %.

[2]) Въ 22% земствъ дѣйствуютъ оцѣнки 60-хъ годовъ. Оцѣнки XX столѣтія имѣются только въ 23% земствъ.

[3]) Цитируемъ по докладу Н. Ф. ф.-Дитмара Пятому Съѣзду представителей торговли и промышленности. Мартъ 1911, стр. 36.—Ср. Вл. П. Аракаларенко. „Промышленность и Торговля", 1909 г., I, стр. 747 и сл.

IV.

Наше земское избирательное право въ настоящее время является чѣмъ-то крайне уродливымъ и въ современныхъ условіяхъ ничѣмъ оправдано быть не можетъ.

Въ свое время, при появленіи земскихъ учрежденій почти немедленно послѣ отмѣны крѣпостного права, когда и общественное мнѣніе, и хозяйственныя отношенія еще не порвали связи съ нимъ, избирательная система, установленная Положеніемъ 1864 г., въ общемъ отвѣчала соціальному строю того времени и фактически отдавала земство въ руки того класса, который по своему культурному уровню и по своей самостоятельности являлся элементомъ, пригоднымъ для того, чтобы на немъ строить земское дѣло. Въ 1890 г., несмотря на то, что этотъ классъ дворянъ-помѣщиковъ уже распадался и уже безусловно утрачивалъ характеръ единственно культурнаго класса въ странѣ, то фактическое преимущество, которымъ этотъ классъ пользовался на почвѣ постановленій Положенія 1864 г., было за нимъ закрѣплено юридически. Благодаря этому, земство уже не могло приноровляться къ тому дальнѣйшему паденію этого класса и къ тому повышенію культурнаго и экономическаго уровня остальныхъ классовъ населенія, которое шло все большими и большими шагами, и такимъ образомъ создалось указанное выше несоотвѣтствіе земскаго представительства хозяйственному и соціальному строю Россіи.

Необходимость реформы земскаго избирательнаго права сознается давно. Еще министръ внутреннихъ дѣлъ Плеве въ 1902 г. обратился къ земствамъ съ циркуляромъ, предлагавшимъ имъ обсудить вопросъ о пониженіи избирательнаго ценза. Практическихъ результатовъ это обращеніе не имѣло. Въ конституціонную эпоху проекты земской реформы вносились въ Думу неоднократно; въ особенности плодотворенъ въ этомъ отношеніи былъ 1907 годъ, когда въ Думу были внесены разработанные проекты конституціонно-демократической партіею и правительствомъ, и 1908 годъ, когда такіе же проекты были внесены октябристами и соціаль-демократами. Въ настоящее время всѣ эти проекты утратили практическое значеніе. Теперь на разсмотрѣніи Думы находится проектъ, внесенный 10 декабря 1912 г. октябристами; этотъ проектъ проводитъ двѣ идеи: уменьшеніе ценза вдвое и возвращеніе къ распредѣленію избирателей между первымъ и вторымъ избирательными собраніями по роду цензовъ, а не по сословіямъ.

Уменьшеніе земельнаго ценза вдвое есть та идея, которая съ 1902 г. неоднократно высказывалась въ земскихъ кругахъ, а

за послѣднее время въ Гос. Думѣ и даже въ кругахъ правительственныхъ. На ней поэтому стоитъ остановиться внимательно. Стремленіе увеличить составъ земскихъ избирательныхъ собраній, въ которыхъ теперь избирать некому и некого, понятно. Пониженіе ценза, очевидно, увеличитъ кругъ лицъ, участвующихъ въ выборахъ. Но на дѣлѣ то увеличеніе, которое получилось бы отъ уменьшенія ценза вдвое, оказалось бы самымъ незначительнымъ [1]). Мы просмѣтили по избирательнымъ спискамъ 1913 г., на сколько увеличилось бы по первому избирательному собранію число избирателей отъ такого пониженія ценза, и убѣдились въ томъ, что хотя по нѣкоторымъ уѣздамъ число избирателей увеличилось бы вдвое и даже больше, но по многимъ уѣздамъ никакого замѣтнаго возрастанія избирателей не получилось бы: въ Перемышльскомъ уѣздѣ на 41-го избирателя прибавилось бы 4, въ Волоколамскомъ на 87 прибавилось бы 5, въ Переяславскомъ на 44 прибавилось бы 7, въ Кинешемскомъ на 43—5, въ Калужскомъ на 21—1; въ другихъ уѣздахъ, напр. въ Самарскомъ, не прибавилось бы ни одного избирателя.

Такимъ образомъ, при условіяхъ современнаго землевладѣнія такое пониженіе ценза не дастъ чувствительнаго повышенія числа избирателей. Но дѣло не только въ томъ, что предлагаемое пониженіе ценза не приведетъ къ тому повышенію числа избирателей (вдвое, втрое), которое имѣютъ въ виду авторы этихъ проектовъ: надо сказать, что самое стремленіе такъ увеличить число избирателей принципіально неправильно. Если держаться системы съѣзжихъ выборовъ, производимыхъ незначительною группою людей, то ихъ независимости надо придавать большее значеніе, чѣмъ ихъ многочисленности, и крупность нашего избирательнаго ценза принесла земскому дѣлу немалую пользу, отдавъ его въ руки культурныхъ и лично независимыхъ людей.

Пониженіе ценза можетъ открыть доступъ къ выборамъ лицамъ, стоящимъ въ культурномъ отношеніи нѣсколько ниже и, что самое существенное, болѣе зависимымъ и отъ администраціи, и отъ другихъ избирателей. Пониженіе ценза можетъ создать и независимость избирателей и, такимъ образомъ, можетъ повысить составъ избранныхъ, но только при одномъ условіи, а именно: если цензъ понижается настолько, что избирательныя права перестаютъ быть достояніемъ небольшой группы лицъ, напримѣръ

[1]) На это еще въ 1903 г. при обсужденіи вопроса о пониженіи ценза указывалось во многихъ губерніяхъ (гр. А. А. Уваровъ въ Саратовской, Н. М. Изразцовъ въ Ярославской и др.).

извѣстныхъ, но сообщаются широкимъ кругамъ населенія, воздѣйствіе на которые практически невозможно [1]).

Разсматриваемый проектъ октябристовъ, повторяя голоса, раздающіеся въ земскихъ кругахъ, предлагаетъ вернуться къ распредѣленію избирателей между первымъ и вторымъ избирательными собраніями, установленному Положеніемъ 1864 г., т.-е. не по сословіямъ, а по роду цензовъ: съ отнесеніемъ къ первому собранію цензовъ по недвижимому имуществу въ уѣздѣ, а ко второму—цензовъ городскихъ и принадлежащихъ юридическимъ лицамъ. Скандальность того положенія вещей, что по дворянской куріи выборовъ фактически нигдѣ нѣтъ, а кое-гдѣ и зачислить въ гласные некого, устранится; но этого еще мало для цѣлесообразности реформы.

Проектъ предполагаетъ оставить распредѣленіе гласныхъ между первымъ и вторымъ избирательными собраніями безъ измѣненія. Первое собраніе по-прежнему будетъ ставить большинство гласныхъ, а совмѣстно съ крестьянами будетъ имѣть 86 гласныхъ, т.-е. землевладѣніе вообще будетъ имѣть подавляющее большинство гласныхъ, хотя оно и дастъ меньше половины поступленій земства. По нашему мнѣнію, при распредѣленіи земскихъ гласныхъ вообще не слѣдуетъ исходить изъ имущественнаго ценза, но если уже класть его въ основу земскаго представительства, то надо свою идею проводить послѣдовательно и нельзя проводимую реформу пристегивать къ тому распредѣленію гласныхъ, которое нѣкогда было произведено въ чисто сословныхъ цѣляхъ, и которое при современномъ общественномъ строѣ уженичѣмъ оправдано быть не можетъ.

Земское избирательное право было сшито по мѣркѣ Россіи, только-что вышедшей изъ крѣпостного строя. Въ 1890 г. это платье передѣлали люди, надѣявшіеся на то, что Россія на томъ же и останется. Но изъ младенческаго состоянія гражданственности Россія выросла, и теперь поздно обдумывать, какими заплатами можно дѣтское платье приспособить для взрослаго человѣка. Ему надо шить новое платье, по иного фасона и по новой мѣркѣ.

---

[1]) На то, что расширеніе круга избирателей, хотя бы съ привлеченіемъ къ выборамъ классовъ и менѣе культурныхъ, практически приводитъ къ повышенію культурнаго уровня избираемыхъ, мы уже указывали выше.

П. П. Гронскій.

Теоріи самоуправленія въ русской наукѣ.

Вопросы земскаго самоуправленія всегда привлекали вниманіе представителей русской науки, и цѣлый рядъ изслѣдователей останавливается на ихъ изученіи. Стоитъ только вспомнить имена А. А. Лохвицкаго, кн. А. И. Васильчикова, А. Д. Градовскаго, Н. М. Коркунова и за послѣднее время Н. И. Лазаревскаго, Б. Б. Веселовскаго, бар. Б. Э. Нольде, чтобы сказать, что соціологи и государствоведы удѣлили достаточно вниманія земскимъ учрежденіямъ.

Въ этомъ очеркѣ мы хотимъ познакомить читателя съ постепеннымъ развитіемъ и измѣненіемъ взглядовъ русскихъ ученыхъ на самое существо понятія „самоуправленіе", съ стремленіемъ теоретической мысли отвѣтить на вопросъ: „что такое самоуправленіе?".

Надо сказать, что въ ученіи о существѣ самоуправленія русская наука идетъ по стопамъ германской доктрины; германская научная мысль видѣла существо самоуправленія сперва въ особой корпоративной природѣ общины; потомъ, противополагая общественное самоуправленіе государственному управленію, создала общественную теорію самоуправленія, и, наконецъ, послѣ трудовъ Гнейста, Лабанда, Іеллинека, Отто Майера, разрѣшила проблему самоуправленія признаніемъ органовъ самоуправляющихся союзовъ органами государственной же власти, отличными отъ другихъ административныхъ органовъ лишь своей связью съ мѣстнымъ населеніемъ и независимостью отъ государства въ кругѣ предоставленныхъ ихъ вѣдѣнію дѣлъ [1]).

Такъ же и въ Россіи ученіе о самоуправленіи развивается сперва въ видѣ теоріи свободной общины и общественно-хозяйственной,

[1] Подробнѣе о германскихъ теоріяхъ самоуправленія см. мою статью въ „Извѣстіяхъ СПБ. Политехн. Института", 1913, кн. 1, стр. 1—53, а также Н. И. Лазаревскій, Мелкая земская единица, стр. 2—20, и статью В. Ѳ. Матвѣева въ „Вѣстникѣ Права" за 1905 г., № 1.

а затѣмъ уже государственной. Правда, большую услугу сторонникамъ общественно-хозяйственной теоріи самоуправленія, появившейся у насъ въ то самое время, когда въ Германіи возникала уже теорія государственная, оказало наше законодательство, а именно Положеніе 1864 г., построенное всецѣло на томъ принципѣ, что земскія учрежденія суть учрежденія общественныя, отличныя отъ государственныхъ учрежденій и преслѣдующія свои особыя, мѣстныя общественно-хозяйственныя цѣли. Составители Положенія 1864 г. находились подъ сильнымъ вліяніемъ германской общественной теоріи самоуправленія и черезъ законодательство вошли ее въ жизнь, заставили доктрину считаться съ существующимъ законодательствомъ, признававшимъ земскія учрежденія установленіями не государственными, а общественными. Поэтому мы видимъ, что писатели 60-хъ годовъ почти всѣ являются сторонниками общественной теоріи самоуправленія. Даже осторожный авторъ изслѣдованія, впервые коснувшагося вновь созданныхъ земскихъ учрежденій, Лохвицкій, принадлежитъ скорѣе къ сторонникамъ общественной теоріи, такъ какъ считаетъ децентрализацію (слово „самоуправленіе“ имъ вовсе не употребляется) особой формой администраціи, отличной по своей природѣ отъ государственной администраціи [1]).

Первымъ теоретикомъ, ставшимъ совершенно опредѣленно на точку зрѣнія общественной теоріи самоуправленія, былъ проф. В. П. Лешковъ [2]). Онъ утверждалъ, что „земскія учрежденія суть учрежденія земства, народа, а не государства, и относятся прежде всѣмъ народомъ“, что „права земскихъ учрежденій, въ смыслѣ правъ земства, отнынѣ составляютъ особую самостоятельную систему правъ, отличную отъ системы права гражданскаго или частнаго, такъ же точно, какъ и отъ права государственнаго. Это—система права земскаго или общественнаго“ [3]).

Въ 1869 г. вышелъ первый томъ извѣстной книги кн. Васильчикова „О самоуправленіи“. Впервые въ русской литературѣ появился большой трудъ, посвященный спеціально изученію учрежденій мѣстнаго самоуправленія, какъ въ Россіи, такъ и въ иностранныхъ государствахъ. Правда, центръ тяжести этого сочиненія заключается не въ теоретической части, а въ области сравнительно-политическаго изученія мѣстныхъ учрежденій въ иностранныхъ государствахъ и Россіи. Все же и въ сферѣ теоріи

[1]) Лохвицкій. Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія. Часть I. Спб. 1864.

[2]) На то, что Лешковъ былъ первымъ представителемъ общественной теоріи, указалъ Б. Б. Веселовскій въ своей „Исторіи Земства“, т. III, стр. 35.

[3]) Лешковъ. Опытъ теоріи земства („День“ 1865 г., №№ 42—44).

самоуправленія кн. Васильчиковъ является ярким представителемъ теченій, господствовавшихъ въ то время. По его мнѣнію, „самоуправленіемъ называется такой порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями—земскими обывателями" [1]). Изъ опредѣленія самоуправленія, которое только-что нами приведено, съ совершенной очевидностью слѣдуетъ, что кн. Васильчиковъ по своимъ воззрѣніямъ на существо самоуправленія примыкаетъ къ общественно-хозяйственной теоріи самоуправленія, такъ какъ онъ противополагаетъ „мѣстныя дѣла" и „мѣстныя должности" дѣламъ и должностямъ государственнымъ [2]); далѣе болѣе того, онъ среди органовъ самоуправленія различаетъ двѣ категоріи: „общественные союзы" и „территоріальные или административные округа" [3]). Къ учрежденіямъ общественнымъ онъ относитъ въ Россіи сельскія общества, волости, магистраты, городскія думы, къ территоріальному самоуправленію—уѣздныя и губернскія земскія учрежденія [4]), причемъ органами самоуправленія эти территоріальные округа становятся лишь тогда, когда къ участію въ ихъ управленіи приглашаются представители мѣстнаго общества: „...въ тѣхъ государствахъ, гдѣ принято начало самоуправленія, территоріальные округа (губерніи и уѣзды въ Россіи, countys въ Англіи) служатъ продолженіемъ общественной организаціи мелкихъ союзовъ, средой ихъ взаимнаго согласія, справочнымъ мѣстомъ для хозяйственнаго ихъ управленія" [5]).

Не трудно видѣть, что искусственное дѣленіе органовъ самоуправленія на „общественные союзы" и „территоріальные округа" стоитъ въ противорѣчіи съ основнымъ положеніемъ общественной теоріи самоуправленія, утверждающимъ, что всѣ органы самоуправленія суть „общественные союзы". И потому, естественно, это дѣленіе отпадаетъ послѣ признанія „территоріальныхъ округовъ" лишь въ томъ случаѣ органами самоуправленія, если они являются „продолженіемъ общественной организаціи" и тѣмъ самымъ, конечно, и „общественными союзами". Итакъ, мы видимъ, что первый изъ крупныхъ теоретиковъ самоуправленія въ Россіи, кн. Васильчиковъ, является представителемъ общественной теоріи самоуправленія: онъ защищаетъ то основное положеніе этой теоріи, что мѣстныя дѣла завѣдуются мѣстными общественными союзами.

[1]) Кн. А. Васильчиковъ. О самоуправленіи. Изд. третье. Т. I. Стр. 1. Спб. 1872.

[2]) Тамъ же, стр. 57. [3]) Тамъ же, стр. 58. [4]) Тамъ же, стр. 59. [5]) Тамъ же, стр. 58.

На вопросахъ мѣстнаго самоуправленія остановилъ вниманіе и Б. Н. Чичеринъ въ своей книгѣ „О народномъ представительствѣ", вышедшей въ 1866 г., но въ этомъ своемъ трудѣ проф. Чичеринъ говоритъ главнымъ образомъ о политическомъ значеніи самоуправленія, какъ одной изъ предпосылокъ народнаго представительства и основѣ для владычества въ государствѣ аристократіи [1]). Свой взглядъ на существо самоуправленія Чичеринъ полнѣе обосновалъ въ своемъ трехтомномъ сочиненіи „Курсъ государственной науки", вышедшемъ въ концѣ XIX вѣка. Онъ также является сторонникомъ общественной теоріи самоуправленія. „Два элемента соединяются въ организаціи государственнаго управленія: государственный и общественный" [2]). „Мѣстное самоуправленіе есть именно организація общества, какъ оно есть..." „Первое и основное правило состоитъ въ томъ, что мѣстныя учрежденія должны быть построены на тѣхъ началахъ, на которыхъ строится самое общество" [3]). „Выдѣленіе чисто государственной сферы изъ области частныхъ союзовъ ведетъ къ признанію двоякаго начала въ мѣстномъ управленіи: правительственнаго и общественнаго. Первое выражается въ организмѣ государственныхъ должностей, второе — въ мѣстномъ представительствѣ" [4]). Въ полномъ соотвѣтствіи съ основнымъ взглядомъ на учрежденія самоуправленія, какъ на учрежденія общественныя, не государственныя, находится и воспринятое Чичеринымъ отъ германскихъ сторонниковъ общественной теоріи самоуправленія ученіе о „собственномъ" и „порученномъ вѣдомствѣ", о раздѣленіи компетенціи общины на дѣла мѣстныя и дѣла государственныя, порученныя къ завѣдыванію органами общиннаго самоуправленія [5]). Наряду съ ученіемъ о собственномъ и порученномъ кругѣ дѣлъ Чичеринъ заимствуетъ у германскихъ ученыхъ и ученіе объ общинѣ, какъ о корпоративномъ союзѣ, предшествующемъ въ своемъ возникновеніи государству [6]). Такимъ образомъ, ученіе Чичерина о самоуправленіи является довольно точнымъ воспроизведеніемъ нѣмецкихъ авторовъ, сторонниковъ общественной теоріи самоуправленія, и въ частности прежде всего проф. Otto Gierke.

Чичеринъ—эпигонъ общественной теоріи самоуправленія: въ то время, когда выходили въ девяностыхъ годахъ три тома его „Курса государственной науки", не только въ Германіи, но и

[1]) Б. Н. Чичеринъ. О народномъ представительствѣ. Стр. 527.
[2]) Курсъ государственной науки, ч. III, Политика, стр. 480. М. 1898.
[3]) Тамъ же, ч. III, стр. 437.
[4]) Тамъ же, ч. I, Общее государственное право, стр. 384. М. 1894.
[5]) Тамъ же, ч. I, стр. 396.
[6]) „Община есть первоначальный мѣстный союзъ; она существуетъ всегда, гдѣ есть люди. Она предшествуетъ государству". Тамъ же, ч. I, стр. 386.

у насъ получила права гражданства государственная теорія самоуправленія, приведшая на смѣну теоріи общественной. Новая, государственная, теорія самоуправленія утверждаетъ, что не существуетъ особыхъ мѣстныхъ дѣлъ, находящихся въ завѣдываніи общественныхъ учрежденій; что эти якобы мѣстныя дѣла суть дѣла государственныя, переданныя лишь волею государства въ руки органовъ мѣстнаго самоуправленія, причемъ эти органы не суть органы какого-то особаго, отличнаго отъ государственной администраціи „общественнаго управленія", а органы государственнаго управленія, но лишь организованные на принципѣ самоуправленія, какъ самоуправляющіеся территоріальные союзы, которымъ государство поручаетъ веденіе части государственныхъ дѣлъ (или же всѣ) въ предѣлахъ ихъ территоріи. Въ Германіи представителями этой теоріи являются такіе корифеи государствовѣдѣнія, какъ Гнейстъ, Лабандъ, Іеллинекъ, Отто Майеръ, у насъ—Градовскій, Коркуновъ, Лазаревскій, бар. Б. Э. Нольде.

Первоисточникомъ, первымъ провозвѣстникомъ государственной теоріи самоуправленія былъ публицистъ А. А. Головачевъ, который въ своихъ статьяхъ, появившихся въ 1874 и 1875 г.г. въ „Вѣстникѣ Европы" подъ заглавіемъ „Десять лѣтъ реформъ" и изданныхъ впослѣдствіи отдѣльной книгой, подходитъ къ проблемѣ существа самоуправленія съ точки зрѣнія практической политики; критикуя дѣятельность земскихъ учрежденій, онъ говоритъ, что послѣднія не могутъ быть даже названы органами самоуправленія, такъ какъ они не обладаютъ достаточно сильной исполнительной властью и ихъ участіе въ дѣлахъ государственнаго управленія ничтожно. Эту же мысль о земскихъ учрежденіяхъ, какъ установленіяхъ государственныхъ, брошенную мимоходомъ Головачевымъ, подхватываетъ и академикъ В. П. Безобразовъ. Въ его статьѣ „Земскія учрежденія и самоуправленіе", напечатанной въ „Русскомъ Вѣстникѣ" въ 1874 г., а потомъ перепечатанной въ сборникѣ его статей [1], совершенно опредѣленно выражены основныя положенія государственной теоріи самоуправленія [2].

[1]) В. П. Безобразовъ. Государство и общество. Статьи. СПБ. 1882.

[2]) М. П. Свѣшниковъ считаетъ, что „ясность и послѣдовательность мысли не присущи въ брошюрѣ Безобразова, почему брошюра его не могла внести никакого свѣта въ разборъ нашихъ мнѣній о самоуправленіи" (см. „Основы и предѣлы самоуправленія", ч. I. стр. 150). Намъ кажется, что это мнѣніе Свѣшникова о работѣ Безобразова основано на недоразумѣніи; наоборотъ, академикъ Безобразовъ первый съ совершенной опредѣленностью [illegible] основныя начала государственной теоріи самоуправленія. Наше мнѣніе согласно съ мнѣніемъ проф. Коркунова (Русское государственное право, т. II, стр. 534, 6-е изд. СПБ. 1909) и Б. Б. Веселовскаго (Исторія земства, т. III, стр. 35).

Павелъ Александровичъ
БАКУНИНЪ.

Земскимъ учрежденіямъ „дано много воли и никакой власти" „земскія учрежденія не введены въ общую систему нашего государственнаго управленія" [1]), говоритъ Безобразовъ, указывая на дефекты земскаго Положенія 1864 г., и далѣе, касаясь самаго сердца проблемы самоуправленія, онъ пишетъ: „Истинные органы самоуправленія, возникнувъ на общественной почвѣ подъ вліяніемъ общественныхъ интересовъ, тѣмъ не менѣе не перестаютъ быть государственными и для этого должны входить, какъ звенья, въ общую систему власти и управленія въ государствѣ. Это самоуправленіе не есть общественное самоуправленіе, образчики котораго имѣются въ акціонерныхъ компаніяхъ, ученыхъ и другихъ обществахъ, а оно есть такое же государственное управленіе, какъ и бюрократическое, личное управленіе; учрежденія самоуправленія совокупно съ бюрократическими учрежденіями суть двоякіе органы одного и того же государственнаго организма, различныя формы одной и той же власти [2])."

Безобразовъ, можетъ быть, слишкомъ рѣзко, слишкомъ ригористично проводитъ начала государственной теоріи самоуправленія, и если въ чемъ и можно упрекать его, то, конечно, не въ неясности и непослѣдовательности мысли, а скорѣе въ излишней опредѣленности, въ излишней почтительности идеи самоуправленія идеѣ государства. Онъ первый явился у насъ пропагандистомъ государственной теоріи самоуправленія и изложилъ основы этой теоріи съ большой энергіей мысли. Всѣ авторы, писавшіе послѣ него, кромѣ Чичерина, развивали лишь основные тезисы высказанныхъ имъ положеній, и лишь теоретики XX вѣка еще болѣе углубили и разработали проблему самоуправленія.

Восьмидесятые годы, годы реакціи и подготовки новаго сословнаго земства, подготовили земскаго Положенія 1890 г., дали большое количество различныхъ статей по земскимъ вопросамъ и проектовъ реформы земскихъ учрежденій, исходившихъ главнымъ образомъ изъ среды писателей реакціоннаго направленія, какъ, напр., А. Д. Пазухинъ, К. Ф. Головинъ, И. П. Семеновъ, бар. П. Л. Корфъ, Г. А. Евреиновъ. Всѣ эти многочисленные авторы писали свои статьи съ цѣлью повліять на готовившуюся земскую реформу и потому совершенно не касались проблемы существа самоуправленія, а затрагивали лишь практи-

[1]) В. П. Безобразовъ, Государство и общество, стр. 543.

[2]) Тамъ же, стр. 545 (курсивъ автора); ср. также на стр. 549: „Земское управленіе есть только особый органъ одной и той же государственной власти и отъ нея получаетъ свои права и полномочія".

чески-политическую сторону вопроса. В. Ю. Скалонъ въ „Земствѣ“ и К. К. Арсеньевъ въ „Вѣстникѣ Европы“ защищали земское самоуправленіе отъ нападокъ реакціонной прессы, но и въ статьяхъ этихъ писателей не затрагивалась теоретическая сторона вопроса.

Изъ ученыхъ 80-хъ годовъ проф. А. Д. Градовскій чаще и больше другихъ останавливался на вопросахъ самоуправленія, и въ третьемъ томѣ „Началъ русскаго государственнаго права“, какъ въ фокусѣ, собраны всѣ его мысли и замѣчанія, касающіяся проблемы самоуправленія. Прежде всего для большей чистоты понятія самоуправленія чрезвычайно важно выдѣлить этотъ видъ децентрализованнаго управленія изъ общаго понятія децентрализаціи [1]), такъ какъ наряду съ децентрализаціей въ формѣ самоуправленія можетъ существовать и децентрализація бюрократическая. Градовскій первый изъ русскихъ писателей проводитъ точныя грани между „децентрализаціей“ и „самоуправленіемъ“, выдѣляя самоуправленіе изъ общаго понятія децентрализаціи [2]). Въ то же самое время Градовскій примыкаетъ къ сторонникамъ государственной теоріи самоуправленія, такъ какъ онъ считаетъ, что особыхъ мѣстныхъ дѣлъ, мѣстныхъ задачъ не существуетъ, что всѣ дѣла, какъ находящіяся въ вѣдѣніи органовъ самоуправленія, такъ и оставленныя государствомъ въ своей компетенціи, суть дѣла государственныя [3]), и органы самоуправленія суть органы государственной власти [4]).

Мы не будемъ останавливаться на разсмотрѣніи взглядовъ на существо самоуправленія проф. Коркунова и М. П. Свѣшникова, такъ какъ оба эти писателя являются также представителями государственной теоріи самоуправленія и въ основныхъ чертахъ ихъ взгляды совпадаютъ съ ученіемъ проф. Градовскаго, но все же считаемъ необходимымъ отмѣтить [5]), что оба эти писателя, наряду съ признаніемъ государственной природы органовъ самоуправленія, стремятся найти и точные признаки отличія органовъ самоуправленія отъ органовъ бюрократическаго управленія. Профессоръ Коркуновъ, отвергая, съ одной сто-

[1]) Подробнѣе объ этомъ см. нашу работу: „Децентрализація и самоуправленіе“. СПБ. 1913.

[2]) „Начала русскаго государственнаго права“, ч. III (Собраніе сочиненій А. Д. Градовскаго, т. IX). СПБ. 1904, стр. 6.

[3]) Тамъ же, стр. 27.

[4]) Тамъ же, стр. 30.

[5]) Н. М. Коркуновъ. Русское государственное право, т. II, изд. шестое. СПБ. 1909, стр. 498—501; М. П. Свѣшниковъ. Основы и предѣлы самоуправленія. СПБ. 1892 г., ч. II, стр. 291—296.

роны, т. теоріи, которыя видятъ особое отличіе органовъ самоуправленія отъ другихъ административныхъ органовъ въ томъ, что личный составъ органовъ самоуправленія замѣщается по выборамъ, а не по назначенію, а съ другой стороны, и теорію Гнейста, утверждающую, что характернымъ признакомъ самоуправленія является безплатность труда мѣстныхъ должностныхъ лицъ, видитъ особое отличіе органовъ самоуправленія (въ согласіи съ Л. фонъ-Штейномъ и всей господствующей германской доктриной) въ томъ, что они являются не органами государства (хотя и несутъ государственныя функціи), а органами самоуправляющихся мѣстныхъ общинъ, юридическими лицами, особыми самостоятельными субъектами правъ, находящимися съ государствомъ въ юридическихъ отношеніяхъ [1]). Въ этой особой корпоративной самостоятельности самоуправляющихся союзовъ Коркуновъ [2])— въ полномъ согласіи съ работами нѣмецкихъ ученыхъ [3])—и видитъ отличительные признаки самоуправленія.

Изъ новѣйшихъ писателей теоріей самоуправленія интересовались проф. Н. И. Лазаревскій [4]), проф. В. Ѳ. Матвѣевъ [5]) и проф. бар. Б. Э. Нольде [6]). Всѣ эти ученые—сторонники государственной теоріи самоуправленія, которая получила теперь у насъ, въ Россіи, всеобщее признаніе, но тѣмъ не менѣе никто изъ нихъ не ограничивается признаніемъ самоуправляющихся союзовъ юридическими лицами публичнаго права, совершенно правильно полагая, что однимъ признаніемъ корпоративной природы самоуправляющихся единицъ нельзя ограничиться для опредѣленія самоуправленія [7]). Проф. Лазаревскій хочетъ найти особые

[1]) Коркуновъ. Русск. гос. право, т. II, изд. 6-ое, стр. 498—9.

[2]) Взгляды, близкіе къ точкѣ зрѣнія Коркунова, развивалъ еще проф. В. В. Ивановскій въ своей книгѣ: „Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи", Казань, 1886.

[3]) О германскихъ теоріяхъ самоуправленія см. мою статью: „Теоріи самоуправленія въ германской наукѣ" въ „Извѣстіяхъ С.-Петербургскаго Политехнич. Института" за 1913 г., т. I.

[4]) См. сборникъ „Мелкая земская единица", СПБ., 1903, статья Н. И. Лазаревскаго: Самоуправленіе, стр. 1—61; а также его-же: Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, СПБ., 1905, стр. 583 и сл.; его-же: Лекціи по русскому государственному праву, т. II, Административное право, часть I, Органы управленія. СПБ., 1910, стр. 39—57.

[5]) „Къ вопросу о теоріи самоуправленія". „Вѣстникъ Права" 1905 г., № 1.

[6]) Проф. бар. Б. Э. Нольде. Очерки русскаго государственнаго права. СПБ., 1911, стр. 258—272.

[7]) „.... ни наука права, ни политическая мысль не должны успокаиваться на той конструкціи, что самоуправляющіяся единицы—юридическія лица: эта конструкція совершенно безсильна выяснить сущность, природу и

отличительные признаки самоуправленія въ независимости органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ воли центральной государственной власти, въ обезпеченіи имъ свободы дѣятельности въ сферѣ предоставленной имъ компетенціи [1]). Для обезпеченія этой дѣйствительной независимости органовъ самоуправленія наилучшимъ средствомъ является контроль мѣстнаго общественнаго мнѣнія, „гласный характеръ дѣятельности по крайней мѣрѣ части органовъ самоуправленія, а, во-вторыхъ, избраніе должностныхъ лицъ самоуправленія, и притомъ избраніе на болѣе или менѣе краткій срокъ“ [2]). Слѣдовательно: независимость, гласность и принадлежность должностныхъ лицъ органовъ мѣстнаго самоуправленія къ мѣстному населенію обезпечиваютъ дѣйствительность самоуправленія; въ соотвѣтствіи съ этими признаками Лазаревскій даетъ слѣдующее опредѣленіе самоуправленія: „Самоуправленіе есть децентрализованное государственное управленіе, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ органовъ обезпечена системою такого рода юридическихъ гарантій, которыя, создавая дѣйствительность децентрализаціи, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваютъ и тѣсную связь органовъ мѣстнаго государственнаго управленія съ данною мѣстностью и ея населеніемъ“ [3]).

То же стремленіе влить живое содержаніе въ схематическое представленіе о самоуправляющихся союзахъ, какъ объ юридическихъ лицахъ публичнаго права, имѣется и въ той части очерка проф. бар. Б. Э. Нольде „Единство и неразрѣльность Россіи“, гдѣ затронуты вопросы теоріи самоуправленія. Бар. Б. Э. Нольде также считаетъ необходимымъ для наличности истиннаго самоуправленія обезпечить независимость органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ воздѣйствія государственной власти и установить необходимую связь между органами самоуправляющихся союзовъ и данной мѣстностью, организовавъ „управленіе мѣстностью чрезъ мѣстныхъ людей“ [4]).

Мы прослѣдили развитіе русской научной мысли въ области теоріи самоуправленія и видимъ, что и въ Россіи, такъ же какъ

государственное значеніе самоуправленія“, говоритъ проф. Лазаревскій („Мелкая земская единица“, стр. 31). „... слѣдуетъ признать, что логическія операціи при помощи голаго понятія юридическаго лица никогда не дадутъ возможности справиться съ характеристикою безконечно пестрыхъ явленій живого права“, пишетъ проф. бар. Б. Э. Нольде („Очерки русск. госуд. права“, стр. 266).

[1]) „Мелкая земская единица“, стр. 47—48; Лекціи, т. II, ч. I, стр. 50.

[2]) „Мелкая земская единица“, стр. 49.

[3]) „Мелкая земская единица“, стр. 51; Лекціи, т. II, ч. I, стр. 51.

[4]) Проф. бар. Б. Э. Нольде. Очерки русскаго государственнаго права. СПБ., 1911, стр. 270.

въ Германіи, государственная теорія самоуправленія, побѣдивъ общественную теорію, является господствующей въ данный моментъ. Общественная теорія, опиравшаяся на само земское Положеніе 1864 г., признававшее земскія учрежденія учрежденіями общественными, господствовала въ 60—70-хъ годахъ и пользовалась признаніемъ широкихъ общественныхъ круговъ, такъ какъ считалось, что на почвѣ признанія органовъ самоуправленія органами мѣстнаго общества легче отстоять независимость земскихъ учрежденій отъ вмѣшательства правительственной власти. Поэтому и государственная теорія вначалѣ была довольно сурово принята въ широкихъ общественныхъ кругахъ, какъ такая научная теорія, на почвѣ которой якобы гораздо легче обосновать необходимость поглощенія самостоятельности земскихъ учрежденій правительственной властью.

Но сторонникамъ государственной теоріи не трудно было доказать, что признаніе органовъ самоуправленія учрежденіями государственными и дѣлъ, которыя находятся въ ихъ завѣдываніи, такими государственными еще отнюдь не влечетъ за собой рабскаго подчиненія земскихъ учрежденій волѣ государства. Напротивъ того, на почвѣ признанія органовъ мѣстнаго самоуправленія органами самоуправляющихся союзовъ юридическихъ лицъ публичнаго права выросла новѣйшая теорія самоуправленія (Н. И. Лазаревскій, бар. Б. Э. Нольде), признающая необходимыми признаками самоуправленія его независимость и принадлежность должностныхъ лицъ органовъ мѣстнаго самоуправленія къ составу мѣстнаго населенія.

Русская наука въ правѣ утверждать, что одному изъ важнѣйшихъ проявленій русской общественности—мѣстному самоуправленію, земскимъ учрежденіямъ, она удѣлила много вниманія, и что за 50 лѣтъ существованія земскихъ учрежденій русская научная мысль неустанно работала и продолжаетъ трудиться надъ теоретическимъ освѣщеніемъ вопросовъ самоуправленія.

М. М. Могилянскій.

Земство и мѣстный судъ.

Пятидесятилѣтіе земства совпадаетъ съ частичнымъ [1]), подлежащимъ, однако, постепенному распространенію на всѣ земскія губерніи, введеніемъ въ дѣйствіе закона 15 іюня 1912 г. о реформѣ мѣстнаго суда, т. е. съ возстановленіемъ той отрасли земскаго самоуправленія, въ которой опредѣленіе всего сказывается государственный характеръ мѣстнаго самоуправленія, привлеченіе мѣстнаго общества на службу государственнымъ интересамъ и цѣлямъ. Эта черта выборнаго мирового суда приводила даже къ преувеличеніямъ: утверждали, напр., что мировой судъ является „единственной“ изъ отраслей земскаго самоуправленія, имѣющей „общегосударственное положеніе“, что „въ мировомъ судѣ только и выражено публичное начало земскаго самоуправленія; только черезъ него, при существующемъ положеніи, земское самоуправленіе замыкается въ цѣпи государственнаго управленія“ [2]).

Учрежденіе мирового суда явилось частью великой судебной реформы 1864 г. и было, начиная съ 1866 г., распространено на всѣ земскія губерніи. Осуществленіе принципа отдѣленія власти судебной отъ административной заставило обратиться къ созданію для обширной категоріи дѣлъ, какъ уголовныхъ, такъ и гражданскихъ, неправильно именуемыхъ „маловажными“, единоличнаго судьи. Судья этотъ, призванный регулировать правоотношенія среди мѣстнаго населенія, водворяя среди спорящихъ о правѣ „миръ“ и охраняя примѣненіемъ общегосударственнаго уголовнаго закона порядокъ и безопасность, долженъ былъ быть близ-

[1]) Въ 10 губерніяхъ: Харьковской, Екатеринославской, Курской, Полтавской, Черниговской, Кіевской, Волынской, Подольской, Херсонской и Таврической.

[2]) К. Анциферовъ. „Наблюденія надъ практикой нашей провинціальной мировой юстиціи“, „Земство, 1882 г., № 18—19.

нимъ къ населенію, мѣстнымъ, какъ для скораго функціонированія правосудія, такъ и еще больше для пониманія мѣстныхъ условій и непосредственной связи съ тѣмъ мѣстнымъ обществомъ, существеннымъ интересамъ котораго онъ призванъ служить. Успѣшность выполненія новымъ судомъ своихъ задачъ, конечно, зависѣла отъ довѣрія и уваженія, какими онъ будетъ пользоваться со стороны населенія. Для обезпеченія же ему довѣрія и уваженія прежде всего надлежало дать судьѣ необходимую самостоятельность, обусловливаемую возможностью руководиться въ своей судебной дѣятельности исключительно началами права. Теоретически безспорно, что такая самостоятельность надежнѣе всего достигается назначеніемъ несмѣняемыхъ судей. Выборное начало само по себѣ вовсе не обезпечиваетъ самостоятельности: проф. Коркуновъ справедливо указалъ, что „нашъ земскій исправникъ, хотя и избирался дворянствомъ, былъ, однако, поставленъ въ прямое подчиненіе губернатору и потому въ своей дѣятельности ничѣмъ не отличался отъ назначенныхъ правительствомъ чиновниковъ. Напротивъ, англійскіе мировые судьи, хотя и назначаются королевой, являются безспорно органами самоуправленія“ [1].

Мало въ пользу „сохраненія“ выборнаго начала для замѣщенія должности мирового судьи говорила и практика дореформенныхъ судовъ: замѣщеніе въ нихъ членовъ посредствомъ выборовъ нисколько не мѣшало воцаренію въ нихъ „неправды черной“... Если тѣмъ не менѣе предположено было для замѣщенія должности мирового судьи выборное начало, то объясняется это, повидимому, не столько теоретическими соображеніями, сколько практической невозможностью для правительства найти необходимый контингентъ судей и нежеланіемъ взять на себя отвѣтственность какъ за ихъ добросовѣстность, такъ и за способность къ отправленію судейскихъ обязанностей. Мѣстное населеніе было заинтересовано въ качествахъ будущихъ судей, призванныхъ разбирать его дѣла, оно же лучше могло знать достойнѣйшихъ кандидатовъ къ занятію судейскихъ должностей. На всесословное земство, какъ представительство мѣстнаго населенія, и была возложена функція выбора мировыхъ судей, вмѣстѣ съ финансовой стороной новаго учрежденія. Независимость мирового судьи была обезпечена несмѣняемостью иначе, какъ по суду за преступленіе, и установленіемъ имущественнаго ценза. Насколько институтъ несмѣняемости безспоренъ теоретически и является conditio sine qua non независи-

[1] „Русское государственное право“, т. II, стр. 355.

мости, настолько же неудачен институтъ цензы, особенно достаточно высокаго. Въ качествѣ ослабленія требованія цензы земскимъ собраніямъ предоставлено было право единогласнаго избранія въ судьи лицъ, не обладающихъ цензомъ,—право, не имѣвшее большого практическаго значенія въ виду трудности достиженія въ большомъ собраніи единогласія.

Несмотря на теоретическую предпочтительность назначаемыхъ несмѣняемыхъ мировыхъ судей, приходится признать, что въ условіяхъ русской дѣйствительности предпочтеніе выборнаго начала оказалось правильнымъ и исторически оправданнымъ [1]). Успѣхъ дѣятельности мировыхъ судей констатируется единодушно многими безпристрастными наблюдателями, отчасти онъ можетъ быть доказанъ и статистически; краснорѣчивѣе же всего онъ демонстрировался ненавистью къ институту мировыхъ судей реакціонеровъ и злостнымъ тенденціознымъ обобщеніемъ въ реакціонной печати каждаго единичнаго случая неудачнаго рѣшенія мирового судьи. Наивный дѣтъ и простецъ недвусмысленно свидѣтельствовалъ о популярности суда, которую нѣкоторые называли „небывалой на Руси“ [2]).

Нельзя, однако, отрицать, что темныя стороны въ дѣятельности новаго суда отмѣчались достаточно рѣзко и прогрессивными публицистами, сторонниками начала Судебныхъ Уставовъ. Напр., Н. Тогромовъ писалъ: „къ сожалѣнію, розовыя надежды въ настоящее время пока могутъ разбиться о ту суровую дѣйствительность, которая поставляетъ въ качествѣ судей въ мировые судьи

[1]) Еще и сейчасъ, при „обновленномъ“ государственномъ строѣ, въ виду извѣстныхъ „традицій“ министерства юстиціи, невозможно отстаивать назначаемость мировыхъ судей.

Въ числѣ причинъ, сильно повредившихъ популярности мирового суда, кромѣ скорости рѣшеній, М. Брунъ отмѣчаетъ „дѣловитое и равнодушное отношеніе со стороны судей, подборъ которыхъ, въ общемъ, былъ очень удаченъ. Только представители привилегированнаго сословія, воспитанные въ атмосферѣ крѣпостного права, отвѣчали иногда, на первыхъ порахъ, на вѣдомую манеру судей ропотомъ и выходками въ крѣпостническомъ духѣ“. Но „не особенно сочувственное“ отношеніе къ мировой юстиціи привилегированныхъ слоевъ общества К. Анциферовъ склоненъ считать не столько сознательнымъ, сколько основаннымъ на „недоразумѣніи“: „Воспитанное на началахъ крѣпостного права, не разставшееся съ началами дореформеннаго слѣдственнаго процесса, возлагавшаго на судью весь заботы по разслѣдованію и розыску по дѣлу, не привыкшее къ самодѣятельности, требуемой новымъ процессомъ, общество полагаетъ, что достаточно заявить суду свою претензію, чтобы эта претензія получила желаемый исходъ. Не понимая существа новаго процесса, оно всякую свою неудачу охотно переноситъ на счетъ мирового правосудія“.

не образованныхъ, понимающихъ законъ и нужды народныя гражданъ, а чиновниковъ-бюрократовъ, получая едва умѣющихъ склеивать свои незатѣйливыя рѣшенія, не говоря уже о тѣхъ судьяхъ, которые на все окружающее общество смотрятъ, какъ на дойную корову, а на свою должность, какъ на общественный пирогъ, предназначенный къ удовлетворенію ихъ судейскаго аппетита“ [1]).

П. П. Обнинскій находилъ, что выборы судей въ земскихъ собраніяхъ опредѣлялись „кумовствомъ“, а мировые судьи, благодаря отсутствію юридическаго образованія, оказывались неспособными къ отправленію своихъ судейскихъ обязанностей, и фактически дѣло правосудія попало въ руки письмоводителей и частныхъ ходатаевъ.

Несомнѣнно, въ этихъ указаніяхъ правильно подчеркивались слабыя стороны учрежденія мировыхъ судей, средства къ исправленію которыхъ подсказывались сами собой: этими средствами были—уничтоженіе имущественнаго ценза и повышеніе образовательнаго, ограниченнаго требованіемъ средняго образованія, реформа въ направленіи демократизаціи земскаго самоуправленія. Но всѣ эти средства были въ рѣзкомъ противорѣчіи съ условіями русской политической жизни, уже подготовившей реформу мѣстнаго самоуправленія на началахъ сословности и подчиненія административной опекѣ и реформу мѣстной юстиціи, дающую вмѣсто мировыхъ судей земскихъ начальниковъ... Во всякомъ случаѣ, какова бы ни была обнаруженная практикой недостатки института выборныхъ мировыхъ судей, оцѣнивая его функціонированіе въ исторической перспективѣ и на основаніи объективныхъ данныхъ—статистическихъ цифръ, нельзя не признать реформу мѣстнаго суда 60-хъ годовъ однимъ изъ крупнѣйшихъ достиженій великой преобразовательной эпохи, начала каковой, насильственно оборванныя въ 1889 г., оказались жизненными и нынѣ возстановляются въ существенно иныхъ условіяхъ политической жизни.

Статистическія цифры, дающія матеріалъ для оцѣнки дѣятельности юридической правильности рѣшеній мировыхъ судей и съѣздовъ мировыхъ судей, указываютъ, что % отмѣненныхъ во второй (апелляціонной) инстанціи рѣшеній мировыхъ судей, а также % уваженныхъ Сенатомъ кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ на рѣшенія мировыхъ съѣздовъ былъ нормаленъ. Цифры, характеризующія отношеніе населенія къ рѣшеніямъ мировыхъ судей, свидѣтельствуютъ, что число обжалованныхъ неокончи-

[1]) „Мировой судъ и крестьянское обычное право“. „Земство“. 1882. №26.

тельныхъ рѣшеній мировыхъ судей по дѣламъ уголовнымъ не было высоко (за пятилѣтіе 1884—88 г.г. около 15%). По дѣламъ гражданскимъ (въ тѣ же годы) только 19% тяжущихся, имѣвшихъ право на обжалованіе рѣшеній мирового судьи въ апелляціонномъ порядкѣ, воспользовались этимъ правомъ, и не менѣе половины истцовъ, проигравшихъ дѣло у мирового судьи, убѣждались сами въ правотѣ судейскаго рѣшенія. Сравненіе съ данными о дѣлахъ у мировыхъ судей назначенныхъ показываетъ, что выборные мировые судьи функціонировали во всякомъ случаѣ не хуже, чѣмъ назначенные, и что рѣшенія ихъ пользовались у тяжущихся не меньшимъ нравственнымъ авторитетомъ" [1]. Все это заставляетъ согласиться съ тѣмъ, что „довѣріе правительства къ обществу", выразившееся въ предоставленіи земству выбора мировыхъ судей, въ общемъ оказалось оправданнымъ. Нельзя, однако, при этомъ не сдѣлать оговорокъ, вытекающихъ изъ вышеприведенныхъ указаній Тютрюмова и Общинскаго, къ которымъ здѣсь, поскольку рѣчь идетъ о земствѣ, присоединимъ и указаніе К. Анциферова: „Земства и до сихъ поръ, въ массѣ, не развили въ себѣ достаточно яснаго сознанія о значеніи мирового суда, какъ органа мѣстнаго самоуправленія. Они скорѣе смотрятъ на него, какъ на обязательный расходъ, отнесенный государствомъ на счетъ земства. Они слишкомъ мало интересуются нуждами мирового суда и слишкомъ слабо отзываются на его потребности, поскольку онѣ выходятъ за предѣлы обязательныхъ расходовъ" (цитированная статья въ № 18—19 „Земства" за 1882 г.).

Иное отношеніе земства къ мировому суду, какъ къ органу мѣстнаго самоуправленія, едва ли, впрочемъ, и могло найти себѣ выраженіе въ тѣхъ условіяхъ государственной жизни, въ которыхъ все время угрозой стоялъ вопросъ, совмѣстимы ли съ основными началами существующаго государственнаго строя начала мѣстнаго самоуправленія? И во всякомъ случаѣ для этого нужна была коренная реформа мѣстнаго самоуправленія. Реформа эта совершилась, но какъ разъ въ обратномъ направленіи: въ организацію земства положены были сословныя начала. Теперь, когда институтъ мирового суда возстанавливается, хотя и съ нѣкоторыми искаженіями первоначальной идеи учрежденія (напр., назначаемый предсѣдатель съѣзда вмѣсто выборнаго), но съ весьма расширенной компетенціей и съ частичнымъ [2]) уничтоженіемъ его основного

---

[1]) М. Брунь. „Мировые судьи". Энциклопедическій словарь Брокгауза и Ефрона, 37 полутомъ.

[2]) Первоначальнымъ проектомъ, принятымъ 3-ей Гос. Думой, предположено было полное уничтоженіе волостныхъ судовъ, несостоятельность кото-

недостатка—нераспространенія юрисдикціи мирового суда на громадное большинство населенія—на крестьянъ. особенно острымъ становится вопросъ о реформѣ земскаго самоуправленія: *всесословный* судья не можетъ быть избираемъ *сословнымъ* земствомъ, если сколько-нибудь заботятся о довѣріи и уваженіи къ суду со стороны населенія. Въ реформѣ мѣстнаго суда, какъ она выразилась въ законѣ 15 іюня 1912 г., еще рѣзче подчеркнутъ его государственный характеръ отнесеніемъ расходовъ на него на счетъ казны. Внесеніе сословныхъ началъ въ организацію суда представляетъ собой опасный, съ точки зрѣнія нормальнаго государственнаго мышленія, шагъ назадъ. И тѣмъ не менѣе въ атмосферѣ нарастающаго напряженія реакціи, вынужденной считаться съ совершившимся „обновленіемъ" государственнаго строя, какъ съ фактомъ, и тѣмъ ожесточеннѣе борющейся съ духомъ этого обновленія, нѣтъ никакой надежды на осуществленіе постулатовъ нормальнаго государственнаго мышленія. Достаточно напомнить, что ни одно изъ предначертаній памятнаго доконституціоннаго Высочайшаго указа 12 декабря 1904 г., въ числѣ каковыхъ содержатся и предначертанія существенныхъ реформъ земскаго самоуправленія, не только не осуществлено, но и не поставлено на очередь. Нельзя, однако, сомнѣваться, что будущее неизбѣжное дѣйствительное обновленіе русской государственной жизни въ первую очередь поставитъ именно правильную организацію мѣстнаго самоуправленія и мѣстнаго суда, безъ чего немыслимо столь необходимое оздоровленіе самыхъ основъ государственной жизни.

Съ введеніемъ института мировыхъ судей для содѣйствія цѣлямъ мировой юстиціи созданы были почетные мировые судьи. „Этотъ институтъ,—писалъ К. Анциферовъ въ вышецитированной статьѣ,—выродился въ учрежденіе крайне своеобразное: съ званіемъ симъ на практикѣ не соединяется никакихъ обязанностей", чѣмъ, можетъ быть, и объясняется то, что, пережившъ мировыхъ судей, учрежденіе это дожило до нашихъ дней. При незначительномъ, ради „экономіи", количествѣ участковыхъ мировыхъ судей, вводимыхъ на основаніи закона 15 іюня 1913 г., содѣйствіе почетныхъ мировыхъ судей мировой юстиціи могло бы оказаться весьма полезнымъ, но для этого съ званіемъ симъ должны соединяться опредѣленныя обязанности. Конечно, это лишь деталь. Основное для всей будущности мѣстнаго суда и его роли въ от-

рыхъ особенно ярко была вскрыта въ рѣчи министра юстиціи, что не помѣшало послѣднему черезъ нѣсколько мѣсяцевъ, при обсужденіи законопроекта о реформѣ мѣстнаго суда въ Гос. Совѣтѣ, отстаивать только сокращеніе компетенціи, а не полное упраздненіе волостныхъ судовъ."

правленіи важной функціи правосудія—въ томъ положеніи мѣстнаго самоуправленія въ цѣпи государственныхъ учрежденій и установленій, въ той роли его въ жизни государства, какими опредѣляется и вся его организація. Объясненіе въ этомъ зиждется не только на теоретическихъ соображеніяхъ, но и на всей исторіи земства, важной страницей которой является исторія выборнаго мирового суда (до 1866—89 г.г.), какъ отрасли мѣстнаго самоуправленія въ томъ широкомъ смыслѣ, въ какомъ полное осуществленіе самоуправленія въ Россіи остается цѣлью несомнѣннаго, но все еще неизвѣстнаго будущаго.

Земство и юридическая помощь населенію.

Потребность деревни въ правоохранѣ и правозащитѣ ясна, такъ сказать, a priori, даже безъ самаго поверхностнаго и мимолетнаго знакомства съ ея жизнью. При современной сложности системы права и процесса, вызываемой усложненіемъ жизни, судебное охраненіе и осуществленіе правъ требуетъ спеціальнаго юридическаго образованія, и отсюда возникаетъ необходимость принятаго законодательствомъ почти всей Западной Европы требованія, чтобы на судѣ стороны были представлены адвокатами. При введеніи судебныхъ уставовъ 1864 г., съ ихъ началомъ состязательности процесса, отказаться отъ этого требованія нашему законодательству пришлось только въ виду недостатка у насъ юристовъ. Но помимо этой основной причины, неустранимой и при полномъ упорядоченіи деревенской жизни, наша деревня нуждается въ юридической помощи въ силу особыхъ условій ея юридическаго быта. Среди этихъ особыхъ условій наслѣдователи на первомъ планѣ отмѣчаютъ отсутствіе и неясность закона, порождающія неопредѣленность правоотношеній, увеличивающуюся съ каждымъ годомъ путаницу земельныхъ отношеній и „безконечную сложность существующей организаціи лицъ и учрежденій, вѣдающихъ судъ и мѣстное управленіе“ [1]).

Естественно, что земство, призванное вѣдать „дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ“, почти-что на пер-

[1]) В. Д. Кузьминъ-Караваевъ. „Земская адвокатура“.

выхъ шагахъ своей дѣятельности начало сознавать, что организація юридической помощи населенію должна стать одной изъ отраслей его дѣятельности. Только реакціонное невѣжество могло находить доводы для аргументаціи положенія—„юридическіе совѣтники деревнѣ не нужны“—и утверждать, что земская адвокатура „ничего, кромѣ расположенія дразнь, апелляцій и кассацій, не внесетъ въ деревенскую жизнь“ [1]). И однако исторія земской борьбы за право оказанія юридической помощи населенію оказалась одной изъ яркихъ иллюстрацій къ утвержденію Б. Н. Чичерина: „бюрократіи ненавистны независимыя силы, полагающія предѣлы ея властолюбію и ея произволу. Отсюда вражда къ земству, составляющая неизмѣнную черту бюрократіи, поклоняющейся на своемъ величіи и не знающей границъ своей власти. Умаленіе самоуправленія и подчиненіе его бюрократическому контролю—таково стремленіе всякаго истаго чиновника“. „Умаленіе самоуправленія“, конечно, прежде всего должно было сказываться въ стремленіи ограничить компетенцію самоуправленія. Съ точки зрѣнія принципіальной, нельзя найти ни одного аргумента въ защиту ограниченія земской компетенціи запрещеніемъ оказывать населенію юридическую помощь. „Границы государственной дѣятельности опредѣляются только пространствомъ подвластной ему (государству) территоріи. Въ предѣлахъ этой территоріи государство распространяетъ свою дѣятельность на все содержаніе общественной жизни. Точно такъ же и задачи мѣстныхъ общеній, входящихъ въ составъ государства, ограничиваются именно предѣлами данной мѣстности... Между дѣятельностью государства и дѣятельностью мѣстныхъ общеній нѣтъ принципіальнаго различія: дѣятельность ихъ—дѣятельность однородная. Этимъ объясняется, почему законодательства всѣхъ государствъ видятъ въ дѣятельности самоуправляющихся мѣстныхъ общеній не дополненіе закона, а именно частичную замѣну дѣятельности государственной“ [2]).

Недопущеніе земства къ организаціи юридической помощи населенію долго основывалось на формальномъ отводѣ: таковая помощь „не относится ни къ одному изъ разрядовъ“, перечисленныхъ въ ст. 2 земскаго Положенія. Такой „отводъ“ впервые встрѣчаемъ въ указѣ Сената отъ 30 мая 1873 г., отмѣнившемъ по протесту губернатора постановленіе Моршанскаго земскаго собранія (1871) о приглашеніи адвоката для судебной защиты лицъ, принадлежащихъ къ земству. Сенатъ нашелъ, что „ссылка зем-

[1]) „Московск. Вѣдомости“, цитирую по статьѣ В. Д. Кузьмина-Караваева.
[2]) Н. Коркуновъ „Русское государственное право“, т. II, стр. 351.

ства, въ оправданіе своего постановленія, на п. 11 ст. 2 Положенія представляется лишеннымъ всякаго основанія, такъ какъ въ этомъ пунктѣ говорится лишь о завѣдываніи со стороны земскихъ учрежденій мѣстными сборами, на основаніи Устава о земск. повин.". Спустя 20 лѣтъ Сенатъ подтвердилъ свою точку зрѣнія, оставивъ безъ послѣдствій жалобу Лохвицкой управы на отмѣну Полтавскимъ губ. по зем. дѣламъ присутствіемъ постановленія Лохвицкаго собранія (1896) о приглашеніи за счетъ земства адвокатовъ, которые бы давали безплатно или за небольшую плату юридическіе совѣты мѣстнымъ жителямъ. Сенатъ остался всецѣло на прежней точкѣ зрѣнія и нашелъ, что п. 11 ст. 2 положенія 1890 г., на которомъ управа основываетъ защиту постановленія собранія, нисколько не расширяетъ круга вѣдомства земскихъ учрежденій сравнительно съ Положеніемъ 1 января 1864 г.".

„Формально" Сенатъ, конечно, былъ правъ, ибо оказаніе населенію юридической помощи не имѣетъ прямой связи съ „воспособленіемъ зависящими отъ земства способами мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности", отнесеннымъ п. 11 ст. 2 къ компетенціи земства.

Рядъ постановленій земскихъ собраній объ оказаніи населенію юридической помощи (Черниговскаго, Вятскаго, Пермскаго и др.), со ссылкой на п. 3 ст. 2 Положенія о земск. учрежд., также не имѣлъ успѣха. И здѣсь приходится признать формальную правоту Сената, нашедшаго, что въ п. 3 ст. 2, согласно которому земству принадлежитъ: „завѣдываніе (дѣлами по обезпеченію народнаго продовольствія, попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ и оказаніе по собственному нуждающемуся населенію разрѣшенными законами способами", подчеркнутыя слова не имѣютъ характера самостоятельнаго опредѣленія.

Какъ видно изъ обстоятельнаго доклада Александровской управы собранію сессіи 1897 г., вопросъ объ организаціи юридической помощи населенію занималъ многія земства и являлся въ ихъ сознаніи очереднымъ земскимъ вопросомъ. Александровская управа для составленія своего доклада произвела анкету. „Изъ полученныхъ отвѣтовъ отъ 215 земствъ выяснилось, что значительное большинство, а именно 59%, отнеслось къ этому вопросу очень сочувственно. Изъ нихъ 23 земства уже задавались или почти заняты разрѣшеніемъ этого вопроса". Положительно противъ высказалось только 15%. Въ виду формальныхъ препятствій, встрѣченныхъ земствами въ вопросѣ объ организаціи юридической помощи, рядъ земствъ пришелъ къ возбужденію ходатайствъ о

соотвѣтственномъ законодательномъ дополненіи ст. 2 Положенія. Ходатайства эти обнаружили, что бюрократія только укрывалась за формальные отводы сената и что разрѣшеніе земствамъ организаціи юридической помощи не соотвѣтствуетъ ея „видамъ“. На ходатайство, возбужденное Бѣжецкимъ собраніемъ въ 1898 г., уже 16 іюня 1899 г. Тверской губернаторъ сообщилъ управѣ, что комитетъ министровъ, журналомъ 18 мая, предоставилъ министру вн. дѣлъ ходатайство земскаго собранія о дополненіи ст. 2 Положенія „правиломъ, въ силу котораго земскимъ учрежденіямъ предоставлялось бы право организаціи земской адвокатуры“,—отклонить. Властная бюрократія ни въ коемъ случаѣ не соглашалась допустить расширенія земской компетенціи, въ чемъ въ данномъ случаѣ не только сказалась отмѣченная Б. Н. Чичеринымъ „природа“ бюрократіи, но и отразилась общая тенденція политическихъ условій, въ которыхъ на всякую правозащиту взирали подозрительнымъ окомъ. Лозунгъ реакціонеровъ—для деревни достаточно юридическаго совѣтчика въ лицѣ земскаго начальника, несмотря на всю его очевидную несостоятельность, надолго остался воплощеннымъ въ жизни. Между тѣмъ, не говоря уже о томъ, что „юридическій совѣтчикъ“ прежде всего долженъ быть независимъ и, значитъ, не долженъ состоять на государственной службѣ, земскій начальникъ обремененъ своими прямыми обязанностями, по роду своихъ противоположныхъ функцій (административной и судебной) менѣе всего можетъ совмѣщать въ своемъ лицѣ и обязанности адвоката; наконецъ, онъ въ качествѣ судьи самъ нуждается въ содѣйствіи стороны, представляемой юридически. И, наконецъ, важнѣе всего то, что земскій начальникъ „едва ли не въ половинѣ повсепневныхъ крестьянскихъ дѣлъ принимаетъ рѣшающее участіе—или какъ начальникъ надъ органами крестьянскаго самоуправленія, или какъ членъ уѣзднаго съѣзда. А потому большинство жалобъ крестьянъ неизбѣжно имѣетъ характеръ прямого или косвеннаго обжалованія дѣйствій земскаго начальника“ [1]). Земскій начальникъ въ качествѣ единственнаго юридическаго совѣтчика означаетъ полное отсутствіе юридической помощи.

Кое-гдѣ земствамъ, хотя и въ самыхъ незначительныхъ размѣрахъ, все же удавалось организовывать самостоятельно юридическую помощь населенію. Вышецитированный докладъ Александровской управы содержитъ указаніе на „юридическую консультацію“ при Тамбовской уѣздной з. управѣ, оказывавшей помощь

[1]) Кузьминъ-Караваевъ. „Земская адвокатура“, „Земство и деревня“, стр. 41.

не только уѣзднымъ городомъ и Тамбовскаго уѣзда, „но и отдаленныхъ отъ Тамбова уѣздовъ", и на юридическую помощь, оказываемую Елецкой у. з. управой, „которой разрѣшено тратить ежегодно до 300 р. на уплату мѣстнымъ юристамъ за безплатные совѣты населенію". Въ послѣднее время имѣлись свѣдѣнія объ успѣшной дѣятельности консультаціи, организованной Лохвицкимъ уѣзднымъ земствомъ; о ней свидѣтельствуетъ количество дѣлъ, прошедшихъ черезъ консультацію: въ 1910 г. было 1.100 дѣлъ, въ 1911 г. 1.800, въ 1912 г. около 2.200. Возможно, что подобныя организаціи существуютъ и въ другихъ земствахъ: но, являясь плодомъ добровольнаго „полустительства", онѣ не могутъ быть прочны, а, можетъ быть, даже и не могутъ о результатахъ своей дѣятельности въ этомъ направленіи, о началахъ, на какихъ онѣ существуютъ, дать гласный отчетъ, столь необходимый въ такомъ сложномъ дѣлѣ. О принципахъ организаціи земской адвокатуры существуетъ уже довольно обширная литература, но, пока въ этой области невозможенъ широкій опытъ и провѣрка его указаніями теоретическихъ соображеній,—невозможенъ и детальный планъ организаціи земской адвокатуры. Во всякомъ случаѣ организація юридической помощи населенію остается очереднымъ земскимъ вопросомъ, особенно въ настоящее время, когда деревня насыщена фиксированіемъ земельныхъ правоотношеній, и пополненіе „предметовъ вѣдомства" земскихъ учрежденій ея разрѣшеніемъ является жизненной нуждой деревни.

Въ 1911—13 г.г. о соотвѣтствующемъ дополненіи ст. 2 возбуждали ходатайства многія земства (Екатеринославское, Костромское, Нѣжинское, Пензенское, Полтавское, Рязанское, Самарское губ., Осинское и др.), но по-прежнему безъ успѣха.

Не имѣя возможности заняться самостоятельной организаціей юридической помощи, земства часто оказывали содѣйствіе организаціямъ, берущимъ на себя разрѣшеніе задачи, предоставляя имъ помѣщеніе или участвуя въ расходахъ. Нѣкоторыя изъ нихъ, напримѣръ консультація помощниковъ присяжныхъ повѣренныхъ при московскомъ съѣздѣ мировыхъ судей, развивали весьма успѣшную дѣятельность. Но все же опытъ указалъ, что дѣятельность подобныхъ организацій является только палліативомъ и что соотвѣтствующее предъявляемымъ жизни потребностямъ выполненіе большой и сложной задачи оказанія населенію юридической помощи успѣшнѣе всего можетъ быть проведено земствомъ, а потому и должно быть ему предоставлено.

А. И. Шингаревъ.

Вопросъ объ улучшеніи земскихъ финансовъ.

I.

Земскіе органы переживаютъ длительный и сложный кризисъ въ самыхъ основахъ своего существованія. Оскудѣніе дворянскаго землевлаѣнія при сугубомъ правѣ дворянскаго представительства въ современныхъ земствахъ съ 1890 г. постепенно привело къ рѣзкому недостатку людей для избранія въ гласные отъ дворянъ-землевлаѣльцевъ. Во многихъ уѣздахъ самы выборы превратились въ фикцію: не собираясь въ достаточномъ числѣ на избирательныхъ собраніяхъ, дворяне-землевладѣльцы очень часто могутъ, согласно Положенію 1890 г., сами себя записывать въ гласные.

Законъ еще въ моментъ его изданія предвидѣлъ неизбѣжныя послѣдствія усиленнаго представительства нечезающаго помѣстнаго сословія. За прошедшіе 22 года этотъ органическій недостатокъ Положенія 1890 г. чрезвычайно увеличился подъ вліяніемъ значительной убыли дворянскаго землевлаѣнія. **Неравномѣрность, несправедливость и сословность земскаго представительства вмѣстѣ съ крайне ограниченнымъ кругомъ лицъ, привлеченныхъ къ земской работѣ**, является первой причиной тяжелаго земскаго кризиса, ибо все это привело къ оскудѣнію рабочихъ силъ въ средѣ земскихъ гласныхъ и вызвало отчужденіе отъ земской работы широкихъ слоевъ населенія. Искусственныя мѣры реакціоннаго управленія, давленіе на выборы и устраненіе, вслѣдствіе своеобразнаго толкованія и ограниченія выборныхъ правъ, многихъ выдающихся дѣятелей земствъ (осужденныхъ за такъ называемое „выборгское“ воззваніе и по цѣлому ряду другихъ политическихъ

процессовъ) еще болѣе увеличили остроту положенія и безлюдье въ земскихъ собраніяхъ.

Второй причиной кризиса явилось безправное положеніе земскихъ учрежденій по отношенію къ администраціи. Право послѣдней не утверждать земскихъ выборныхъ лицъ и земскихъ служащихъ превратилось въ безапелляціонное усмотрѣніе, тѣмъ болѣе тяжелое, что земства не имѣли никакой возможности бороться съ произволомъ властей, отнимающимъ у органовъ самоуправленія самую возможность вести сложное и разросшееся земское хозяйство съ помощью избранныхъ и приглашенныхъ работниковъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ практиковалось и широко практикуется до сихъ поръ намѣренное, систематическое неутвержденіе предсѣдателей и членовъ управъ съ единственною цѣлью получить возможность назначенія своихъ людей, чѣмъ извращается и пресѣкается самая основа жизни мѣстнаго самоуправленія. Кромѣ неутвержденія земскихъ работниковъ, администрація, по закону 1890 г., получила широкое, почти неограниченное право не только слѣдить за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій, но и вмѣшиваться въ самое существо дѣятельности земствъ, явившись судьей цѣлесообразности постановленій земскихъ собраній. Это право отдало земскія учрежденія цѣликомъ въ руки безотвѣтственной мѣстной администраціи, превративъ земскія губерніи въ своеобразныя земскія воеводства.

Третьей причиной современнаго критическаго положенія земскихъ учрежденій явилась ихъ отдаленность, отчужденность отъ населенія для проведенія многихъ земскихъ мѣропріятій, отсутствіе органовъ мелкихъ земскихъ ячеекъ, всесословной волости, необходимость которой такъ давно была сознана земскими людьми. Это лишило возможности земскія учрежденія во многихъ начинаніяхъ получить помощь и поддержку широкихъ круговъ мѣстнаго населенія, привлечь ихъ къ общественной работѣ и тѣмъ чего парализовало благіе результаты земской работы.

Наконецъ, четвертой и столь же существенной причиной современнаго земскаго кризиса явился крайній недостатокъ матеріальныхъ средствъ, незначительность предоставленныхъ земствамъ источниковъ доходовъ, вслѣдствіе чего самый объемъ исполняемой земствомъ культурной работы оказался въ полномъ несоотвѣтствіи съ выросшими и развившимися потребностями населенія.

Недостаточность мѣстныхъ средствъ, ограниченность источниковъ доходовъ, сковывая работу земствъ, не дали имъ воз-

можности, даже въ предѣлахъ предоставленной имъ закономъ компетенціи и въ размѣрахъ дозволенія администраціи, выполнить самыя неотложныя задачи.

Предстоящая земская реформа, затянувшаяся на столь долгое время подъ давленіемъ реакціонныхъ вліяній послѣднихъ лѣтъ, должна, такимъ образомъ, расширить избирательный законъ, компетенцію и правовое положеніе земства, создать мелкіе земскіе органы и улучшить земскіе финансы. Трудно представить себѣ, чтобы это больное и важное дѣло смогло получить благопріятное рѣшеніе въ ближайшемъ будущемъ. Несмотря на недавніе толки объ измѣненіи земскаго избирательнаго закона, о пересмотрѣ Положенія 1890 г., нельзя ждать ихъ даже слабаго осуществленія, послѣ того, какъ не только обѣщанія министерскихъ рѣчей, но даже Высочайшій указъ 14 декабря 1904 г. о земской реформѣ до сихъ поръ остался не выполненнымъ и волостное земство завязло безнадежно въ Г. Совѣтѣ, гдѣ сознательно задерживается разсмотрѣніе этого думскаго проекта.

Осуществились пока лишь слабыя попытки расширенія мѣстныхъ средствъ. Въ разрѣшеніи тяжелаго земскаго кризиса начали принимать мѣры съ конца. Не измѣнивъ круга избирателей, не освободивъ земскихъ людей отъ назойливой и капризной опеки администраціи и сопротивляясь осуществленію земскихъ волостныхъ учрежденій, не смогли все же отказать въ нѣкоторыхъ матеріальныхъ подачкахъ существующимъ земствамъ.

Такимъ образомъ наиболѣе практически осуществимыми въ настоящее время явились проекты реформъ мѣстныхъ финансовъ. Они направились, такъ сказать, по линіи наименьшаго сопротивленія, а отчасти даже совпали съ интересами сословной политики послѣдняго времени. Конечно, размахъ и этихъ успѣховъ весьма не великъ, но они должны привлечь къ себѣ общественное вниманіе. Во-первыхъ, сама жизненная сила идеи самоуправленія такъ велика, что оказалась въ состояніи преодолѣть даже тѣ невѣроятно тяжелыя условія, въ которыхъ она воплотилась у насъ съ Положеніемъ 1890 г. Не взирая ни на какія препятствія, ограниченія и затруднительныя положенія, ошибки и заблужденія, земства Россіи все же очень много сдѣлали въ развитіи нашей культуры и гражданственности. Во-вторыхъ, расширеніе средствъ для развитія земскихъ начинаній, при всей неправильности земскаго представительства и ограниченности земскихъ правъ, все же является новымъ толчкомъ въ подъемѣ культурно-хозяйственнаго уровня населенія. А это одна изъ са-

мыхъ насущныхъ вопросовъ современнаго момента, тѣсно связанная съ улучшеніемъ и внутренняго политическаго положенія.

Все сказанное заставляетъ признать, что разработка вопроса о мѣстныхъ финансахъ, несмотря на его вынужденную изолированность отъ другихъ коренныхъ вопросовъ земской реформы, на ограниченную возможность его коренного рѣшенія, все же весьма своевременна и необходима.

II.

Культурно-хозяйственная отсталость Россіи, являющаяся результатомъ многолѣтняго обремененія государственной власти насущными нуждами населенія, остается наибольшей нашей бѣдой, наибольшей опасностью для государства. Она стоитъ въ зависимости отъ опредѣленнаго направленія внутренней политики, многія десятилѣтія сосредоточенной на борьбѣ съ проявленіемъ творческихъ общественныхъ силъ, съ общественной самостоятельностью и самодѣятельностью. Періоды короткой реформаторской дѣятельности смѣнялись у насъ долгими годами упорной слѣпой реакціи, давившей все ради сохраненія старыхъ, обветшавшихъ формъ государственнаго строя.

Созванныя въ эпоху 60-хъ годовъ земскія учрежденія очень скоро почувствовали тяжесть реакціонныхъ попытокъ ограничить ихъ дѣятельность, изуродовать ихъ составъ, подчинить ихъ администраціи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, сузить ихъ средства. Это послѣднее обстоятельство всегда входило въ общій планъ внутренней политики и вмѣстѣ съ тѣмъ встрѣчало себѣ дѣятельную поддержку со стороны органовъ государственнаго фиска — министерства финансовъ. Быстро растущіе государственные расходы требовали усиленнаго обложенія, и казначейская политика тѣмъ ревнивѣе охраняла источники возможнаго дохода отъ мѣстнаго обложенія, чѣмъ быстрѣе росъ государственный бюджетъ Россіи.

Анализируя нашъ финансовый строй, сравнивая его съ положеніемъ дѣлъ въ другихъ государствахъ, приходится отмѣтить двѣ изъ главнѣйшихъ особенностей: 1) рѣзкое развитіе косвеннаго обложенія въ государственномъ бюджетѣ и 2) чрезвычайную отсталость расходовъ мѣстныхъ органовъ самоуправленія по сравненію съ государственнымъ бюджетомъ. Отсюда происходитъ значительная тяжесть налоговаго бремени для широкихъ массъ необезпеченнаго населенія и вредное развитіе культурно-производительныхъ

расходовъ централизованнаго бюджета. Сравнительныя данныя за 1906—1908 г.г. въ крупнѣйшихъ государствахъ роли прямыхъ и косвенныхъ налоговъ (считая государственное и мѣстное обложеніе) [1]) таковы:

Государства.	Въ % къ общей суммѣ налоговъ. Прямое обложеніе.	Косвенное.
Англія	64,4	35,6
С. Шт. Сѣв. Америки	62,1	37,[illegible]
Японія	49,2	50,8
Германія	48,0	52,0
Франція	44,0	56,0
Италія	41,5	58,5
Австрія	31,1	68,9
Россія	26,2	73,8

Цифры указываютъ, что наше государство занимаетъ послѣднее мѣсто по значенію прямого обложенія и первое по величинѣ косвеннаго. Слабое развитіе прямого обложенія въ государственномъ бюджетѣ и незначительная величина земскаго и городского обложенія являются главной причиной такого положенія.

Русскій государственный бюджетъ всегда по своимъ размѣрамъ во много разъ превосходилъ сумму мѣстныхъ расходовъ. Въ частности соотношеніе обыкновенныхъ государственныхъ и земскихъ расходовъ всегда было у насъ чрезвычайно неблагопріятно. По отдѣльнымъ 10-лѣтіямъ абсолютныя цифры тѣхъ и другихъ были таковы:

Въ милліонахъ рублей.

Годы.	Обыкновенные государственные расходы.	Земскіе расходы въ 34 губерніяхъ.	Зем. расх. въ неземск. г. (приблизит.).	Отношеніе всѣхъ земскихъ расходовъ къ обыкнов. государственнымъ.
1870	499	24,2	4,3	1/18
1880	700	33,1	7,8	1/17
1890	867	46,5	12,1	1/15
1900	1549	88,6	16,8	1/15
1910	2470	167,9	32,4	1/12

Ничтожное развитіе земскихъ расходовъ и высокій размѣръ обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ дадутъ еще болѣе

[1]) Мы беремъ эти и нѣкоторыя другія цифровыя данныя изъ законопроекта к.-д. фракціи, внесеннаго въ III Г. Думу, объ улучшеніи мѣстныхъ финансовъ.—По подсчетамъ Е. Куна, косвенное обложеніе въ государственной налоговой тяжести въ Россіи составляетъ 76,8%, въ Германіи 56,9, Австріи 58,1, Франціи 47,1, Англіи 45,0 и Италіи 52%.

неблагопріятное отношеніе, если взять общій итогъ государственныхъ расходовъ, какъ обыкновенныхъ, такъ и чрезвычайныхъ. Хотя отношеніе это съ теченіемъ времени все же нѣсколько улучшается, ибо мѣстные расходы росли немного быстрѣе, но все же они остаются весьма ничтожными по сравненію съ государственными. Это сопровождается еще тѣмъ тяжелымъ для населенія обстоятельствомъ, что громадная масса расходовъ по государственному бюджету имѣетъ непроизводительный характеръ. Расходы на оборону (военное и морское дѣло), на управленіе, на уплату %% по государственнымъ долгомъ и пр. не даютъ непосредственно населенію никакихъ реальныхъ благъ, отчуждая его средства въ очень большой степени. Даже по самымъ оптимистическимъ (и въ значительной степени произвольнымъ) подсчетамъ записокъ м-ра финансовъ, приложенныхъ къ проектамъ государственныхъ росписей, культурно-производительныя затраты въ русскомъ бюджетѣ составляютъ не болѣе 15—16% обыкновенныхъ расходовъ, а непроизводительные расходы берутъ 84—85% бюджета. Въ земскихъ расходахъ мы встрѣчаемъ обратное. Если, напр., взять смѣты 34 земскихъ губерній съ 1901 по 1911 г., то при самомъ широкомъ подсчетѣ земскихъ непроизводительныхъ расходовъ (расходы по управленію, участіе въ расходахъ правительственныхъ учрежденій, устройство и содержаніе мѣстъ заключенія, уплата долговъ, отчисленія въ различные капиталы, разные др. расходы и пр.) получаются слѣдующія доли ихъ въ общемъ бюджетѣ: въ 1901 г.—37,5, въ 1906 г.—30,6, въ 1910 г.—33,4 и въ 1911 г. 32,5% земской смѣты. Въ 1912 г., по подсчетамъ В. Ѳ. Карпаева, 67,3% земскихъ расходовъ идетъ на чисто культурныя потребности, не считая хозяйственныхъ затратъ.

Такимъ образомъ, въ земскихъ бюджетахъ % непроизводительныхъ расходовъ въ 2½ раза ниже, чѣмъ въ бюджетѣ государственномъ. Но и это отношеніе значительно меньше дѣйствительности, ибо смѣтныя назначенія, какъ извѣстно, очень не совпадаютъ съ дѣйствительнымъ ихъ исполненіемъ, и чрезвычайно часто невыполненными по земскимъ смѣтамъ остаются расходы именно категоріи непроизводительной: не дѣлается отчисленій въ капиталы, задерживается уплата долговъ, особенно казнѣ, недоплачиваются взносы по обязательнымъ расходамъ и проч., между тѣмъ какъ по медицинѣ, народному образованію, дорожному дѣлу и проч. почти всегда, наоборотъ, бываютъ перерасходы противъ смѣтныхъ назначеній, почему въ дѣйствительности % производительныхъ расходовъ въ исполненіи бюджетовъ значительно больше, чѣмъ 67—70%, и доходитъ нерѣдко до 80—85%, т. е. въ 5 разъ выше, чѣмъ въ государственныхъ бюджетахъ. При этомъ значительная

часть земскихъ непроизводительныхъ расходовъ (расходы обязательные) отнесена къ нимъ для облегченія государственнаго бюджета и имѣетъ вовсе не мѣстное значеніе, являясь какъ бы скрытой, дополнительной частью того же государственнаго бюджета.

Такое распредѣленіе по предметамъ назначенія мѣстныхъ и государственныхъ расходовъ дѣлаетъ тяжесть того и другого обложенія для населенія чувствительной въ весьма неодинаковой степени. Въ конечномъ счетѣ отчужденныя государственными налогами средства мѣстнаго населенія возвращаются ему лишь въ $^1/_3$ части въ видѣ необходимыхъ производительныхъ расходовъ, остальныя уходятъ безвозвратно, оставаясь какъ бы безплодными съ мѣстно-хозяйственной точки зрѣнія. Взятыя мѣстными налогами средства возвращаются въ населеніе почти полностью и въ $^1/_3$ своихъ частей создаютъ на мѣстахъ необходимыя культурно-хозяйственныя цѣнности: образованіе, медицину, агрономію, ветеринарію, страхованіе, ряль экономическихъ мѣропріятій, дороги и пр., что въ свою очередь поднимаетъ производительность и доходность народнаго труда. Отсюда тѣсная связь, не только у насъ, но и въ другихъ государствахъ, между высотой культурнаго и экономическаго уровня населенія и развитіемъ мѣстныхъ бюджетовъ.

При разномъ объемѣ обязанностей, выпадающихъ на долю мѣстныхъ органовъ самоуправленія въ различныхъ государствахъ, довольно трудно дѣлать точныя сравненія между развитіемъ въ нихъ мѣстныхъ и государственныхъ расходовъ или мѣстнаго и государственнаго обложенія. Однако, для болѣе грубаго сравненія, для пониманія общей структуры распредѣленія взимаемыхъ съ населенія средствъ такія сопоставленія весьма пригодны и интересны.

Какую роль играетъ мѣстное обложеніе по сравненію съ государственнымъ у насъ и въ другихъ странахъ, показываетъ слѣдующая таблички.

На душу населенія приходилось обложенія въ 1907—08 г.г.:

(въ копейкахъ)

Государства.	Государственнаго.	Мѣстнаго.	Всего.	% мѣстнаго обложенія.
Англія	27 руб. 14 коп.	14 р. 81 к.	41 р. 95 к.	35,1
Франція	30 „ 41 „	8 „ 09 „	38 „ 50 „	21,1
Австрія	17 „ 89 „	8 „ 14 „	26 „ 03 „	31,1
Германія	16 „ 04 „	7 „ 51 „	23 „ 55 „	32,1
Италія	14 „ 77 „	6 „ 89 „	21 „ 66 „	32,1
Японія	7 „ 27 „	1 „ 93 „	9 „ 20 „	21,1
Россія	8 „ 53 „	1 „ 33 „	9 „ 86 „	13,1

Эти цифры (приведенныя въ законопроектѣ к.-д. фракціи) никогда вызывали сомнѣніе въ ихъ точности. При плохомъ состоя-

ній статистическихъ данныхъ, особенно въ области мѣстныхъ финансовъ, трудно претендовать на точность подсчетовъ въ этомъ отношеніи, тѣмъ болѣе въ тѣхъ случаяхъ, когда приходится имѣть дѣло для многихъ государствъ съ цифрами, взятыми не изъ первоисточниковъ. Однако, въ предѣлахъ возможнаго сравненія приведенныя величины все же могутъ быть принимаемы въ разсчетъ. Ихъ совершенно нельзя считать равными съ общимъ размѣромъ мѣстныхъ доходовъ [1]), ибо многія слагающія въ этихъ доходахъ получаются, какъ извѣстно, вовсе не изъ налоговъ.

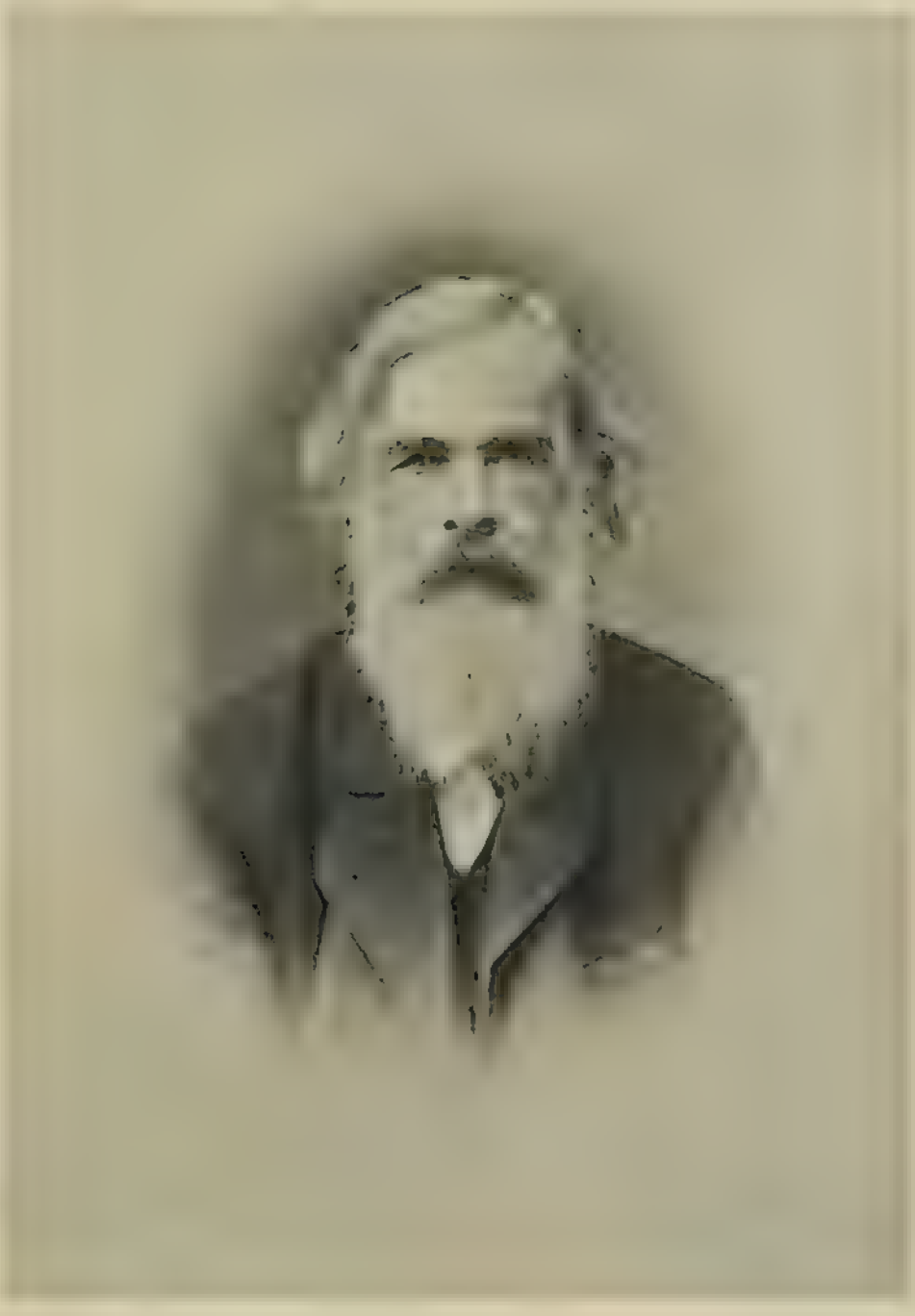
Цифры таблицы показываютъ, такимъ образомъ, чрезвычайно слабое развитіе у насъ мѣстнаго обложенія по сравненію съ государственнымъ. Государственное обложеніе въ Россіи превосходитъ мѣстное почти въ $6^1/_2$ разъ, тогда какъ въ др. государствахъ оно достигаетъ въ самомъ невыгодномъ отношеніи (въ Японіи) только тройного съ небольшимъ размѣра, а въ Англіи оно даже вдвое не превышаетъ мѣстнаго обложенія.

Мы имѣемъ, слѣдовательно, въ Россіи наибольшую централизацію въ использованіи возможныхъ источниковъ публичныхъ доходовъ, т. е. крайнюю централизацію средствъ въ рукахъ государственной власти и весьма слабое развитіе мѣстныхъ бюджетовъ. Если сравнить размѣры государственнаго бюджета и суммы мѣстныхъ бюджетовъ (насколько позволяютъ имѣющіяся у насъ данныя) въ Россіи и въ др. государствахъ, то получатся для 1904—1908 г.г. слѣдующія цифры [2]):

Государства.	Мѣстные бюджеты.	Государственный бюджетъ.	Отношеніе мѣстныхъ бюджетовъ къ государственному.
Англія	1639	1319	1 : $0,_{8}$
Германія	1448	3307	1 : $2,_{3}$
Франція	1128	2974	1 : $2,_{6}$
Японія	207	626	1 : $3,_{0}$
Россія	380	2580	1 : $6,_{8}$

[1]) Въ такую ошибку впалъ, напр., одинъ изъ критиковъ, уважаемый Б. Б. Веселовскій, въ его статьѣ „Земства объ улучшеніи земскихъ финансовъ“ („Земское Дѣло“ 1912 г., № 18). Онъ подсчиталъ всю сумму мѣстныхъ расходовъ Россіи 1905—10 г.) въ 480 мил. р., т. е. около 3 р. на душу населенія, включая сюда земскіе, городскіе, сельскіе и волостные расходы. Однако собственно налоговая часть, напр., въ земскихъ доходахъ 1912 г. составляетъ лишь $74,_{3}$ %, а въ городскихъ въ 1909 г. едва $22,_{5}$ %, почему **мѣстное обложеніе должно быть значительно ниже мѣстныхъ доходовъ или расходовъ при исчисленіи на душу населенія.**

[2]) Интересныя данныя того же рода, относящіяся къ 1901—1902 гг., приведены у Ф. Нитти—„Основныя начала финансовой науки“, стр. 600—601, а за болѣе позднее время у Л. Н. Яснопольскаго—„Бюллетная централизація“ („Московскій Еженедѣльникъ“ 1908, № 49).



Александръ Александровичъ
БАКУНИНЪ.

Нигдѣ нѣтъ такого высокаго развитія государственнаго бюджета по сравненію съ мѣстными, какъ у насъ. Даже недавно начавшая развивать свои мѣстные расходы Японія, даже централистическая и глубоко-бюрократическая Франція имѣютъ болѣе благопріятное распредѣленіе публичныхъ расходовъ между государствомъ и мѣстными органами самоуправленія. Для Россіи, съ ея громаднымъ протяженіемъ, пестротой племеннаго населенія, разнообразіемъ районовъ и областей и столь же значительнымъ разнообразіемъ мѣстныхъ потребностей, **такая финансовая централизація должна отражаться столь же губительно, какъ и централизація политическая.** Именно при нашемъ положеніи мѣстнаго хозяйства, при нашихъ условіяхъ государственнаго бытія, широкое развитіе мѣстной жизни и дѣятельности органовъ самоуправленія, развитіе ихъ бюджетовъ должно составить прочный фундаментъ въ общей финансовой политикѣ, которая до настоящаго времени кореннымъ образомъ расходилась въ этомъ отношеніи съ наиболѣе серьезной государственной потребностью.

III.

Слабое развитіе мѣстныхъ бюджетовъ въ Россіи явилось слѣдствіемъ ихъ историческаго развитія, вполнѣ соотвѣтствовавшаго взглядамъ государственной власти на мѣстное населеніе. Въ Англіи, напр., населеніе издавна было привлечено къ мѣстному управленію, и отсюда широкая самостоятельность и обширныя средства мѣстныхъ самоуправляющихся органовъ; въ Россіи, наоборотъ, мѣстное населеніе, въ послѣднія два столѣтія, обязано было отбывать лишь повинности, какъ совершенно справедливо отмѣчено авторами записки правительственнаго проекта, т. е. было основано не на сотрудничествѣ мѣстныхъ органовъ и государственной власти, а на подчиненіи ей.

Мѣстное и государственное значеніе нашихъ земскихъ повинностей было весьма различно. Та „функція мѣстно-дѣйствующей государственной власти", которою такъ любятъ характеризовать сущность самоуправленія западно-европейскіе писатели, у насъ до сихъ поръ еще не переросла тяжелой зависимости и характера „повинности" земскихъ органовъ передъ центральной властью. Соотвѣтственно этому высшая бюрократія всегда видѣла во всякой попыткѣ расширенія правъ и средствъ земскихъ учрежденій покушеніе на ея полновластіе.

Послѣ введенія въ 1864 г. земскихъ учрежденій въ 34

губерніяхъ, „Уставъ о земскихъ повинностяхъ“ 1857 г., созданный въ иное время, остался чуждый имъ по духу. Представляющій полное повтореніе правилъ „новаго устройства земскихъ повинностей“ 1851 г., Уставъ являлся по существу твореніемъ конца Николаевской эпохи. Въ соотвѣтствіи съ этимъ въ теченіе 1851—1863 г.г. было отнесено на земскія средства, главнымъ образомъ изъ-за недостатка рессурсовъ государственнаго казначейства, много расходовъ, не имѣющихъ прямого отношенія къ мѣстнымъ потребностямъ. Изданныя для приспособленія Устава къ новымъ общественнымъ учрежденіямъ „временныя правила“ попытались сгладить наиболѣе рѣзкія несоотвѣтствія, но не устранили ихъ въ корнѣ. Нѣкоторыя государственныя земскія повинности были сняты съ новыхъ учрежденій [1]), отпало распоряженіе частными повинностями и пр., но вмѣстѣ съ тѣмъ многіе расходы общегосударственнаго характера по-прежнему остались обязательной „повинностью“ новыхъ земскихъ органовъ, а всѣ культурно-хозяйственные мѣстные расходы были отнесены къ необязательнымъ земскимъ расходамъ.

Лишь очень медленно шелъ дальнѣйшій процессъ освобожденія государственной властью мѣстныхъ учрежденій отъ такихъ обязательныхъ расходовъ. Можно перечислить только нѣсколько мелкихъ пустяковыхъ облегченій земскихъ учрежденій отъ старыхъ обязательныхъ расходовъ. Съ 24 мая 1864 г. прекратились расходы по содержанію губернскихъ продовольственныхъ комиссій, въ 1865 г. отпалъ земскій расходъ на оплату слѣдственныхъ приставовъ за уничтоженіемъ ихъ, съ 1867 г. прекращено производство казнѣ пособія въ земскихъ губерніяхъ на содержаніе казенныхъ и вновь возникшихъ контрольныхъ палатъ и особыхъ столовъ въ канцеляріяхъ губернаторовъ, въ 1868 г. сняты земскіе расходы по выпискѣ Сенатскихъ Вѣдомостей для полиціи и сельскихъ приходовъ, въ 1874 г. вопіющая постойная повинность ихъ безмездной превращена въ оплачиваемую за казенный счетъ. Все это облегченіе въ земскихъ обязательныхъ расходахъ было очень незначительно и тѣмъ менѣе могло свидѣтельствовать о желаніи центральной власти расширить мѣстныя средства. Интересно указать, что позднѣе наиболѣе крупныя льготы по освобожденію

---

[1] Такъ было взято на государственныя средства содержаніе нѣкоторыхъ путей сообщенія, устройство и содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ, тюремъ, арестантскихъ ротъ, городской полиціи, губернаторскихъ домовъ, строительныхъ и дорожныхъ комитетовъ, постоянно квартирующихъ войскъ и пр. Все это до 1864 г. оплачивалось изъ земскаго сбора.

земскихъ суммъ отъ обязательныхъ расходовъ слѣдовали за реакціонными законами, разрушавшими земскую реформу 60-хъ годовъ и отнимавшими у мѣстныхъ учрежденій и мѣстныхъ дѣятелей ихъ права. Такъ, черезъ 5 лѣтъ послѣ уничтоженія мѣстнаго мирового суда и введенія злополучнаго института земскихъ начальниковъ (12 іюня 1889 г.) земства были освобождены (1 іюня 1895 г.) отъ производства расходовъ на содержаніе новыхъ крестьянскихъ и судебныхъ учрежденій. При этомъ часть получившихся свободныхъ земскихъ средствъ (составлявшихъ пособія казнѣ, въ общемъ размѣрѣ 5.951,, т. р.) не была предоставлена, однако, въ свободное пользованіе земствъ, а, оставшись въ ихъ распоряженіи, была обращена на составленіе дорожнаго капитала для улучшенія дорогъ. Разгромъ Положенія 1864 г. и введеніе подчиненнаго администраціи, рѣзко сословнаго земства по Положенію 1890 г. не сопровождалось никакимъ финансовымъ возмѣщеніемъ земскимъ кассамъ, зато фиксація земскаго обложенія 3% ежегоднаго прироста (12 іюня 1900 г.) была вознаграждена отнесеніемъ на казну квартирнаго довольствія судебнымъ слѣдователямъ, чинамъ полиціи и полицейскимъ урядникамъ, найма помѣщеній для волостныхъ присутствій, путевого и квартирнаго довольствія предсѣдателя и членовъ отъ земства въ этомъ присутствіи, а также содержанія секретарей губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій и канцелярскихъ расходовъ этихъ присутствій. Общая сумма новой льготы для земскихъ губерній оказалась на этотъ разъ равной всего 1.528 т. р.

Въ правительственномъ проектѣ объ улучшеніи земскихъ и городскихъ финансовъ, внесенномъ въ третью Г. Думу, имѣются слѣдующія данныя, характеризующія роль обязательныхъ расходовъ въ земскихъ бюджетахъ (въ 34 губерніяхъ):

Годы	Размѣръ земскихъ бюджетовъ въ м. р.	Размѣръ обязательныхъ расходовъ въ м. р.	% обязательныхъ расходовъ къ бюджету.
1870	24,,	12,,	50,,
1880	33,,	15,,	45,,
1890	46,,	18,,	42,,
1895	65,,	12,,	19,,
1900	88,,	6,,	7,,
1906	124,,	6,,	5,,
1910	167,,	8,,	5,,
1912	220,,	4,,	2,,

Цифры указывают, что относительный размѣръ обязательныхъ для земства расходовъ за истекшія десятилѣтія весьма быстро уменьшался: составляя 50,3% всѣхъ расходовъ въ 1870 г. (по бюджетамъ 1865 г. обязательные расходы составляли даже 63,6% всѣхъ расходовъ), они еще достигали 5,1% въ 1910 г. Уменьшеніе ихъ абсолютной величины, однако, шло чрезвычайно медленно, и съ 1870 по 1910 г., на протяженіи 40 лѣтъ, мы имѣемъ паденіе всего лишь на 3,2 мил. р. Такіе результаты относительнаго значенія обязательныхъ расходовъ происходили не столько отъ ихъ уменьшенія, сколько отъ чрезвычайно быстраго роста земскихъ необязательныхъ расходовъ, взамѣнъ же отмѣняемыхъ по временамъ обязательныхъ повинностей увеличивался въ значительной мѣрѣ ростъ расходовъ по другимъ обязательнымъ статьямъ, оставшимся неотмѣненными. Иногда, кромѣ того, бывали случаи обратнаго характера, и, напр., по Положенію 30 октября 1876 г. была возложена на земскія средства новая повинность—значительная часть расходовъ по сформированію государственнаго ополченія. Только послѣ 1910 г. абсолютная сумма обязательныхъ расходовъ замѣтно уменьшилась. Такъ медлила государственная власть со снятіемъ земскихъ „повинностей" стараго устава. Нѣкоторыя изъ этихъ повинностей, оставшіяся лежать на земскихъ средствахъ до послѣдняго времени, при ихъ исполненіи оказывались не только очень тяжелыми, но даже совершенно непосильными для мѣстныхъ средствъ. Таковы были, напр., обязательства по призрѣнію семействъ запасныхъ, призванныхъ въ Русско-Японскую войну; расходы могли производиться земствами только при широкой выдачѣ имъ ссудъ изъ государственнаго казначейства. Въ результатѣ особымъ закономъ 11 марта 1912 г. пришлось сложить всѣ земскіе долги такого рода (свыше 37,2 м. р.) и возмѣстить изъ казны произведенные земствами, а равно и другими общественными учрежденіями, городами (и изъ земскихъ сборовъ неземскихъ губерній), расходы изъ ихъ средствъ и капиталовъ (6,3 м. р.).

Послѣдній правительственный проектъ, лишь частью ставшій закономъ (5 декабря 1912 г.), дѣлаетъ дальнѣйшій шагъ по пути ликвидаціи архаизмовъ Устава 1857 г., увеличивая освобожденіе земскихъ средствъ отъ исполненія многихъ обязательныхъ расходовъ (въ какомъ размѣрѣ это выразится, въ настоящее время сказать довольно затруднительно), но нѣкоторые изъ нихъ, правда небольшіе, все еще остаются въ мѣстныхъ бюджетахъ.

Предоставленныя земствамъ по Положенію 1864 г. средства являются весьма ограниченными по ихъ источникамъ. Предметами

обложенія могли служить почти исключительно удобныя земли, недвижимыя имущества на территоріи уѣздовъ и губерніи, торговыя и промышленныя заведенія, фабрично-заводскія помѣщенія и городскія недвижимыя имущества. Крайне ограничены и случайны были земскіе доходы иного рода (напр., сборы на переправахъ и дорогахъ, каждый разъ съ особаго разрѣшенія министерства, и пр.). Расширеніе источниковъ обложенія не имѣло мѣста затѣмъ въ теченіе всего послѣдующаго полувѣка [1]). Ограниченіе же правъ земствъ въ этомъ отношеніи и всякаго рода изъятія были довольно многочисленны. Такъ, вскорѣ же послѣ начала дѣятельности новыхъ учрежденій, особымъ закономъ (21 ноября 1866 г.) было ограничено обложеніе торговыхъ и промышленныхъ заведеній и установлена предѣльная норма земскаго съ нихъ сбора въ $^0/_0$-мъ отношеніи къ казенной цѣнѣ документовъ. Затѣмъ при обложеніи помѣщеній фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ было разрѣшено принимать въ разсчетъ только цѣнность или доходность самихъ помѣщеній, а не размѣръ общей доходности предпріятій. Сокращеніе этого источника доходовъ въ иныхъ случаяхъ оказалось столь значительнымъ, что пришлось (вслѣдствіе начавшихся земскихъ ходатайствъ) Высочайше утв. мнѣніемъ Гос. Совѣта (3-го іюня 1867 г.) разъяснить, что машины и внутреннее устройство фабрично-заводскихъ и торгово-промышленныхъ заведеній могутъ приниматься къ учету при земской оцѣнкѣ.

Новое изъятіе изъ обложенія установилъ затѣмъ законъ 24 іюня 1868 г. по отношенію къ землямъ и недвижимымъ имуществамъ желѣзныхъ дорогъ, что, вмѣстѣ съ ограниченіями по отношенію къ церковнымъ и монастырскимъ имуществамъ по закону 8 іюля 1868 г., а затѣмъ казеннымъ фабрикамъ и казеннымъ недвижимостямъ въ городахъ, благодаря обширной разъяснительной практикѣ Сената, весьма мало благопріятной для земствъ, такъ привело къ довольно крупному ущербу для мѣстныхъ средствъ.

Государственная власть съ самаго начала дѣятельности земскихъ учрежденій не допускала никакого расширенія мѣстныхъ средствъ, несмотря на многочисленныя ходатайства земствъ. Ходатайства такого рода насчитываются до настоящаго времени сотнями. П. А. Карышевъ, предпринявшій за 1865—1884 г.г. спеціальное изслѣдованіе земскихъ ходатайствъ, указалъ, что за это время изъ всей массы земскихъ ходатайствъ на долю группы

[1]) Чуть не единственнымъ исключеніемъ, кажется, было допущеніе съ 1868 г. обложенія неудобныхъ для сельскаго хозяйства земель, если онѣ приносятъ доходъ.

ихъ по вопросамъ земскаго обложенія приходится 359, по вопросамъ увеличенія земскихъ средствъ 54, по отнесенію разныхъ земскихъ расходовъ на счетъ казны 127, т. е. въ общемъ всего 540 ходатайствъ. Послѣ 1884 г. ходатайствъ такого рода было не меньше.

Судьба земскихъ ходатайствъ, касавшихся расширенія мѣстныхъ средствъ, почти всегда была самая печальная. На нихъ цѣлыми годами правительство не давало отвѣта или категорически отказывало. „Дѣло съ ними обстояло весьма просто.—писалъ Карышевъ:—борьба земскаго интереса съ фискальнымъ велась съ неравными средствами, и нетрудно было предсказать, на чьей сторонѣ окажется успѣхъ".

Иногда Гос. Совѣтъ или министерства признавали стѣсненность земскихъ учрежденій въ средствахъ, образовывались особыя комиссіи для пересмотра узаконеній о земскомъ обложеніи (такъ, напр., было въ 1885 г., затѣмъ въ 1891 и 1898 г.г.), но никакого толка изъ всѣхъ трудовъ этихъ комиссій для земскихъ учрежденій не вышло.

Не сдѣлавъ ничего для улучшенія мѣстныхъ финансовъ, не уничтоживъ ни одного крупнаго изъятія изъ мѣстнаго обложенія за многія десятилѣтія, государственная власть все болѣе и болѣе подозрительно относилась даже къ свободному использованію земствами и тѣхъ ограниченныхъ средствъ, которыя оказались въ ихъ распоряженіи. Не удовлетворившись правами мѣстной власти по Положенію 1890 г. останавливать по несоотвѣтствію „мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ" любыя постановленія земскихъ собраній, государственная власть рѣшила въ эпоху С. Ю. Витте ограничить самый ростъ земскихъ расходовъ путемъ фиксаціи размѣра ежегодной добавки земскаго обложенія недвижимыхъ имуществъ. Такъ и явился законъ 12 іюня 1900 г.

Новое и очень рѣзкое ограниченіе земскихъ правъ, вмѣстѣ съ вторженіемъ въ самую сущность хозяйственныхъ мѣропріятій земскихъ учрежденій, не дало, однако, желанныхъ для его авторовъ результатовъ. Въ настоящее время мы можемъ сказать, что съ финансовой стороны законъ оказался совершенно несостоятельнымъ. Правительственный законопроектъ 1912 г. содержитъ по этому поводу интересныя данныя. Возрастаніе земскихъ сборовъ по главнымъ періодамъ и годамъ шло такимъ образомъ:

Годы.	Сборъ съ недвиж. имуществъ въ милл. рубл.	Ежегодное возрастаніе въ °/₀°/₀.	Годы.	Сборъ съ недвиж. имуществъ въ милл. рубл.	Ежегодное возрастаніе въ °/₀°/₀.
1885	34,₆	1,₃	1901	63	1,₄
1890	36,₉		1902	66,₁	5,₃
1890	36,₉	5,₇₇	1903	70,₅	6,₀
1895	47,₀		1906	80,₃	8,₉
1895	47,₀	6,₇	1907	92,₈	3,₈
1900	62,₂		1910	121,₆	10,₃
1900	62,₂	—			

Записка м-ства финансовъ совершенно правильно замѣчаетъ по поводу этихъ цифръ, что „только въ годъ, слѣдующій за введеніемъ закона 12 іюня 1900 г., въ ростѣ земскихъ сборовъ можно еще усмотрѣть вліяніе этого закона, въ послѣдующіе же за симъ года сборы возрастали ежегодно, за исключеніемъ одного только 1907 г., въ размѣрѣ свыше предѣльныхъ 3°/₀. Если даже допустить, что безъ правилъ закона 12 іюня 1900 г. возрастаніе было бы еще сильнѣе, то и тогда необходимо признать, что вліяніе закона все же было ничтожно, разъ сборы и при его дѣйствіи могли возрасти въ 3 раза сильнѣе размѣра, признаннаго закономъ за нормальный". Увеличеніе роста земскаго обложенія продолжается въ послѣднее время особенно интенсивно и, напр., за 1912 г. равняется 11,₅° ₀. Значительно успѣшнѣе для сторонниковъ ограниченія земскихъ учрежденій было примѣненіе закона въ его правовой части. Въ первое 10-лѣтіе, съ 1901 по 1910 г., за превышеніе установленной нормы на разсмотрѣніе губ. присутствій поступило 1001 смѣта, изъ которыхъ 619 были пропущены непосредственно присутствіями, а 382 попали на судъ м-ства вн. д. и м-ства фин. Изъ нихъ 147 были оставлены безъ измѣненія, а 235 смѣтъ, съ общей суммой сборовъ въ 77 милл. р. и съ превышеніемъ до 12,₄ милл. р., были сокращены на 4,₁ милл. р. Это сравнительно скромное уменьшеніе земскихъ смѣтъ вовсе не обозначаетъ, однако, всей суммы неудобствъ и даже финансовыхъ затрудненій для земствъ отъ примѣненія губернской и министерской опеки. Запаздываніе съ утвержденіемъ смѣтъ влекло за собою разстройство и цѣлый рядъ тяжелыхъ неудобствъ въ мѣстномъ хозяйствѣ и мѣстномъ обложеніи.

При признаніи административными органами „обременительности" земскаго обложенія для населенія по закону 12 іюня 1900 г., могли быть еще оказываемы земству казенныя пособія изъ осо-

бого фонда. Выдача такихъ пособій бывала, однако, очень рѣдка и незначительна, а съ 1906 г. даже включеніе такого кредита въ смѣту м-ства вн. д. было прекращено, и отнынѣ, такимъ образомъ, послѣдовало принятіе голаго нарушенія права земской самостоятельности въ дѣлѣ самообложенія. Впрочемъ, и золотить-то не очень старались. За время дѣйствія закона земства изрѣдка получали пособія прямо въ грошовыхъ суммахъ.

Законъ о фиксаціи земскихъ сборовъ завершилъ собою циклъ дореформенныхъ попытокъ сузить предоставленныя земствамъ средства. Не достигнувъ прямо поставленной цѣли, а косвенно вызвавъ большія практическія затрудненія подчиненіемъ многихъ изъ земскихъ смѣтъ административному воздѣйствію, законъ давно уже былъ признанъ даже правительственными кругами подлежащимъ отмѣнѣ, что и предлагается въ послѣднемъ законопроектѣ; однако, онъ и понынѣ остается въ дѣйствіи по причинѣ замедленія Г. Думою разсмотрѣнія второй части правительственнаго проекта объ улучшеніи земскихъ финансовъ.

Даже въ періодъ 1904—1910 г.г., при совершенно новыхъ политическихъ обстоятельствахъ, при появленіи съ 1907 г. законодательныхъ учрежденій, имѣющихъ въ своемъ составѣ много земскихъ дѣятелей, вопросъ о расширеніи мѣстныхъ финансовъ не сразу пробилъ себѣ дорогу и не скоро получилъ признаніе руководителей финансовой политики правительства. Въ 1909 г. разрѣшеніе попытано въ бюджетныхъ преніяхъ вопроса о воспособленіи земскимъ средствамъ за счетъ государственнаго казначейства было сочтено „рѣшительно недопустимымъ"; въ 1910 г. была признана справедливость жалобъ на стѣсненность мѣстныхъ финансовъ, отъ улучшенія которыхъ, какъ было сказано, „не уйти" государству, а затѣмъ, когда три самыхъ крупныхъ фракціи Г. Думы внесли свои проекты по этому поводу, вопросъ получилъ, наконецъ, полное признаніе въ записи къ росписи 1912 г., въ заключеніе которой м-ръ финансовъ уже выражалъ надежду, что подкрѣпленіе средствъ земствъ и городовъ—„этотъ существенный вопросъ, отъ правильной постановки котораго зависитъ прочное развитіе всей хозяйственной жизни страны,—получитъ успѣшное и скорое разрѣшеніе".

Законопроекты объ улучшеніи мѣстныхъ финансовъ въ порядкѣ думской инициативы (что и вызвало, собственно говоря, болѣе внимательное отношеніе къ вопросу со стороны исполнительной власти) были внесены еще въ началѣ 1911 г., а обозначенный правительственный проектъ 2 марта 1912 г., почему третья Дума въ

конца своихъ полномочій и не удосужилась разсмотрѣть его полностью; министерство, конечно, вовсе не настаивало на ускореніи дѣла, и вопросъ донынѣ еще не получилъ ни „скораго", ни тѣмъ менѣе „правильнаго и успѣшнаго" разрѣшенія.

IV.

Въ какомъ же направленіи предполагалось улучшить мѣстные и, въ частности, земскіе финансы и въ какомъ отношеніи бывшія по этому поводу предположенія и заявленія осуществляются въ послѣднее время?

Не вдаваясь въ подробное разсмотрѣніе всѣхъ проектовъ развитія земскихъ средствъ, мы все же не можемъ оставить совсѣмъ безъ упоминанія прежде всего цѣлый рядъ земскихъ ходатайствъ и предположеній, начавшихся чуть не со времени введенія земскихъ учрежденій. Это сразу же укажетъ на многія стороны вопроса о недостаточности мѣстныхъ средствъ. Многочисленныя ходатайства земствъ касались и касаются въ области мѣстныхъ финансовъ весьма разнообразныхъ темъ. Одни изъ нихъ поднимаютъ болѣе крупные вопросы мѣстнаго и государственнаго обложенія, другія обращаютъ вниманіе на частныя и мелочныя подробности или специальныя ограниченія. По характеру поднятыхъ земствами вопросовъ, ходатайства можно раздѣлить на 7 группъ: 1) о коренномъ пересмотрѣ Устава о земскихъ повинностяхъ и коренной реформѣ земскихъ финансовъ, 2) о расширеніи круга объектовъ мѣстныхъ налоговъ, 3) объ уничтоженіи ряда изъятій изъ существующаго земскаго обложенія, 4) объ отмѣнѣ 3"/₀-й предѣльности ежегоднаго увеличенія земскаго обложенія, 5) объ освобожденіи земскихъ средствъ отъ обязательныхъ расходовъ общегосударственнаго характера, 6) о передачѣ земствамъ полностью или частью нѣкоторыхъ казенныхъ налоговъ и 7) о прямыхъ пособіяхъ земскимъ средствамъ изъ суммъ государственнаго казначейства.

Вопросъ о коренномъ пересмотрѣ Устава о земскихъ повинностяхъ вызвалъ рядъ земскихъ ходатайствъ; въ послѣдніе годы насчитывается 11 земскихъ постановленій такого рода. Такъ, въ 1910 и 1911 г.г. его поднимали земства: Московское у. и губернскія Саратовское, Казанское, Самарское, Смоленское, Орловское, Тульское, Пензенское, Уфимское, Костромское и Черниговское.

При этомъ, какъ кажется, первое Казанское, а затѣмъ Пензенское, Черниговское и Вологодское земства высказались о необходимости созыва пра-

вительствомъ съѣзда земскихъ представителей для обсужденія вопроса о реформѣ земскихъ финансовъ. Это ходатайство не получило до настоящаго времени удовлетворенія, хотя съѣздъ для обсужденія вопроса о городскихъ финансахъ, послѣ долгихъ хлопотъ, въ Кіевѣ все же былъ разрѣшенъ. Созывъ земскаго съѣзда былъ также предположенъ Кіевской земской управой, но наткнулся на первыхъ же шагахъ на обычное запрещеніе. Повидимому, разумная попытка земскихъ дѣятелей, которая могла бы очень способствовать объединенію земскихъ ходатайствъ и помочь разработкѣ вопроса о мѣстныхъ финансахъ, не такъ-то скоро сможетъ осуществиться, ибо отношеніе центральной власти къ органамъ самоуправленія, далеко узко-сословнымъ и весьма далекимъ отъ либерализма, не измѣнилось по существу и въ наши дни. Ждать при этихъ условіяхъ коренной реформы земскихъ финансовъ не приходится.

Вопросъ о расширеніи круга объектовъ мѣстныхъ налоговъ рано сталъ интересовать земства. Такъ, еще до Положенія 1890 г., послѣ изданія закона 1866 г. объ обложеніи торговыхъ, промышленныхъ и фабр.-зав. заведеній только по принадлежащимъ имъ зданіямъ, а не по доходности предпріятій, было возбуждено много ходатайствъ о правѣ земствъ облагать самый доходъ предпріятій (около 18 ходатайствъ). Черниговское и Воронежское земства ходатайствовали (въ 1867 и 1873 г.г.) объ обложеніи денежныхъ капиталовъ, Тираспольское и Смоленское о сборѣ съ нотаріальныхъ актовъ, Евпаторійское объ обложеніи приходящихъ въ порть судовъ, Острогожское объ обложеніи вывозимаго льна; цѣлый рядъ земствъ (Калужское, Курское, Московское, Нижегородское, Новгородское и пр., до 16 ходатайствъ) хлопоталъ объ установленіи пошлинныхъ сборовъ съ отправляемыхъ или получаемыхъ на мѣстныхъ жел.-дор. станціяхъ грузовъ; нѣкоторыя земства желали получить право особаго обложенія вина и винокуренныхъ заводовъ (Псковское, Московское, Костромское, Новгородское и пр.), а впослѣдствіи многія земства стали просить о земскомъ обложеніи казенной винной торговли по доходности или съ проданнаго ведра, другія добивались права обложенія соотвѣтствующей доли доходовъ желѣзныхъ дорогъ, иныя возбуждали ходатайства объ установленіи налоговъ на извозный промыселъ, разносный и развозный торгъ, на страховые отъ огня полисы и т. д.

Въ послѣдніе годы (съ 1905 по 1911) мы встрѣчаемъ ходатайства Подольскаго земства объ обложеніи водныхъ угодій, приносящихъ доходъ, повторенія просьбъ объ обложеніи извознаго промысла и разносной торговли, о попудномъ сборѣ и пр.

Ни одно изъ ходатайствъ этой категоріи, какъ указывалось выше, удовлетворено не было.

Въ иныхъ случаяхъ земскія ходатайства поднимали вопросъ не о новыхъ источникахъ обложенія, а объ увеличеніи средствъ. Таковы, напр., ходатайство Александровскаго земства (1865 г.) о передачѣ земству казенныхъ оброчныхъ статей, Новоузенскаго земства о продажѣ земству казенныхъ земель и о разрѣшеніи для этой покупки выпустить на 1 мил. руб. акцій (1866 г.). Имѣется 11 ходатайствъ о предоставленіи въ пользу земства выморочныхъ уѣздныхъ и городскихъ имуществъ или только выморочныхъ земель. Всѣ ходатайства этого рода остались неудовлетворенными. Даже просьбы 12 губернскихъ земствъ объ обмѣнѣ бумагъ Главн. Общ. россійскихъ желѣзныхъ дорогъ (попавшихъ къ земствамъ съ суммами приказа общественнаго призрѣнія) на болѣе выгодныя бумаги затянулись на цѣлые годы, несмотря на выраженное министерствомъ согласіе, при чемъ земства потеряли за это время крупную сумму денегъ.

Земскія ходатайства объ уничтоженіи изъятій изъ земскаго обложенія начались тотчасъ послѣ ограниченій 1866 г. обложенія торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. Свыше 34 ходатайствъ касается какъ разъ этого вопроса. Законъ 1868 г., устранившій земское обложеніе земель и строеній, принадлежащихъ желѣзнымъ дорогамъ, въ свою очередь, повелъ къ цѣлой серіи ходатайствъ. Попытки земствъ облагать нѣкоторыя изъ категорій желѣзнодорожныхъ имуществъ вызвали длинный рядъ сенатскихъ рѣшеній (свыше 22), которыя, съ одной стороны, установили льготу отъ обложенія какъ казенныхъ, такъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ, хотя о казенныхъ дорогахъ законъ 1868 г. совсѣмъ ничего не говоритъ, и устанавливаемая имъ льгота относилась по самой сути своей къ частнымъ предпріятіямъ, да и то въ началѣ ихъ развитія, какъ особая поощрительная мѣра; съ другой стороны, сенатскія толкованія разрѣшили обложеніе нѣкоторой категоріи желѣзнодорожныхъ имуществъ, отъ которыхъ непосредственно не зависитъ движеніе по линіи, напр.: жилыхъ домовъ, складовъ, элеваторовъ и т. д. Однако, произвольность установленія ограниченій, неясность самого закона, а затѣмъ и различія въ его толкованіи не привели къ сколько-нибудь широкому обложенію этой категоріи имуществъ. Такъ, напр., попытки нѣкоторыхъ земствъ обложить буфеты и буфетныя палатки или зданія вокзаловъ остались безъ результатовъ. Столь же безуспѣшны были ходатайства (съ 1873 г. такое ходатайство возбудили Воронежское, затѣмъ Ковровское, Борзенское и пр., а въ послѣднее время

Перемское, Медынское, Лохвицкое, Калужское, Тульское, Орловское и пр. земства) о праве обложенія земель и недвижимыхъ имуществъ желѣзныхъ дорогъ.

Далѣе, установленныя закономъ изъятія въ обложеніи для церковныхъ и монастырскихъ имуществъ также подали поводъ къ длинному ряду непониманій, сенатскихъ разъясненій и земскихъ ходатайствъ. Уставъ о земскихъ повинностяхъ (по закону 8 іюля 1868 г.) лишаетъ права облагать земскими сборами церковныя и монастырскія имущества, полученныя ими отъ правительства на содержаніе, а равно и прочія ихъ имущества, которыя „не приносятъ и по свойству своему не могутъ приносить дохода". Изыскивая способы увеличенія средствъ, земскія учрежденія пытались облагать монастырскія и церковныя гостинницы, подворья, мельницы, пожертвованныя земли, кирпичные и свѣчные заводы, рыбныя ловли и т. п. доходныя статьи. Можно привести не менѣе 22 сепаратныхъ указовъ Сената [1]) (съ 1874 по 1908 г.) по поводу пререканій земствъ съ мѣстной администраціей или съ частными жалобщиками по поводу обложенія такихъ имуществъ. Въ разрѣшеніи этихъ столкновеній приходится отмѣтить большую неустойчивость и противорѣчивость самой сенатской практики. Въ одномъ случаѣ Сенатъ разрѣшилъ облагать монастырскія гостинницы, въ другихъ (напр., по Ростовскому уѣзду) отмѣнялъ постановленія собранія объ обложеніи этихъ имуществъ, ибо хотя гостинница была, по „опредѣленію" платы въ нее не взималось, а потому (?) она и не можетъ считаться доходной статьей. Сенатъ, напр., отмѣнилъ постановленіе Уткинскаго земства объ обложеніи пожертвованной монастырю земли, которая тоже будто бы не приноситъ дохода, ибо эксплоатируется „для нуждъ монастыря", а по такому же поводу въ Мещовскомъ уѣздѣ позднѣе Сенатъ оставилъ въ силѣ обложеніе пожертвованной земли, ибо, хотя эта земля и не приноситъ денежнаго дохода, но „могла бы быть сдана въ аренду и могла бы приносить доходъ". Затѣмъ Сенатомъ было бы въ дальнѣйшемъ отказано въ обложеніи свѣчного завода (Вятскому земству), ибо такіе заводы, по его мнѣнію, „не приносятъ дохода" (?) и т. д. и т. д.

Земскія ходатайства, направленныя къ отмѣнѣ изъятія въ обложеніи церковныхъ и монастырскихъ земель (Суздальскаго, Гдовскаго, Московскаго, Черниговскаго, Воронежскаго и др.,

[1]) Они относятся къ постановленіямъ Ростовскаго, Козельскаго, Царевококшайскаго, Орловскаго, Тамбовскаго, Дмитровскаго, Курмышскаго, Михайловскаго, Астраханскаго, Вельскаго, Подольскаго, Мещовскаго, Воронежскаго, Задонскаго, Вятскаго, Рязанскаго, Черниговскаго и др. земскихъ собраній.

а въ послѣдніе годы Тульскаго, Орловскаго, Калужскаго), всегда встрѣчали отказъ. Столь же мало успѣшны были попытки привлечь къ обложенію всѣ казенныя зданія, не занятыя квартирами служащихъ и не приносящія дохода. Въ случаѣ, напр., г. С.-Петербурга, выдѣленнаго, какъ извѣстно, въ особую уѣздную земскую единицу, это положеніе привело къ такому колоссальному изъятію, что половина находящихся на территоріи города недвижимыхъ имуществъ свободна отъ городского обложенія.

Законъ 12 іюня 1900 г., установившій предѣльность роста земскаго обложенія, вызвалъ единодушное осужденіе и большое количество земскихъ ходатайствъ, немедленно же послѣ его изданія, объ его отмѣнѣ, но это не оказало на правительство того времени никакого вліянія. Такихъ земскихъ ходатайствъ имѣется только за самые послѣдніе годы, съ 1908 по 1912 г., свыше 30; они были приняты, напр., Тверскимъ, Таврическимъ, Тульскимъ, Калужскимъ, Курскимъ, Смоленскимъ (дважды) и Орловскимъ губ. земствами и рядомъ уѣздныхъ земствъ. Многія изъ этихъ ходатайствъ, прекрасно разработанныя и снабженныя ссылками и указаніями на мѣстные матеріалы, были весьма содержательны и наглядно доказывали весь вредъ и безцѣльность для земскаго дѣла этого неудавшагося бюрократическаго дѣтища, однако всѣ они въ равной степени не привели къ какимъ-либо практическимъ результатамъ. Вопреки сознаннымъ самимъ правительствомъ недостаткамъ этого закона, онъ еще продолжаетъ существовать, хотя и предположенъ къ отмѣнѣ, а ретивая дѣятельность мѣстной администраціи въ дѣлѣ протеста земскихъ смѣтъ нисколько не ослабѣла отъ признанія центральнымъ правительствомъ ненужности закона.

Ходатайства пятой группы, объ освобожденіи земскихъ средствъ отъ обязательныхъ расходовъ, чрезвычайно многочисленны и насчитываются десятками. До 1882 г. ихъ было возбуждено (по Н. А. Карышеву) 127. Впослѣдствіи они стали еще чаще. Одни ходатайства объ освобожденіи отъ расходовъ по разъѣздамъ чиновъ полиціи, судебныхъ слѣдователей и жандармскихъ чиновъ имѣются отъ 19 губернскихъ и 40 уѣздныхъ земствъ. Расходы этого рода видимо весьма обременяли и безпокоили земскія учрежденія, а въ 1904 и 1906 г.г., послѣ введенія въ уѣздахъ стражниковъ, ихъ передвиженіе настолько тяжело почувствовалось земскими кассами, что появилось за 3 года цѣлыхъ 23 ходатайства объ избавленіи отъ такого рода расходовъ, 19 ходатайствъ этого характера возникли только за два, 1905 и 1906, года. Имѣются, далѣе, многочисленныя ходатайства объ от-

мѣнѣ арестной и этапной повинности (23), о безплатномъ храненіи земскихъ суммъ въ казначействахъ (22), объ освобожденіи отъ обязательныхъ пособій казеннымъ учебнымъ заведеніямъ (7). Въ ряду ходатайствъ выражаются различныя пожеланія о принятіи на казну нѣкоторыхъ земскихъ расходовъ: по призрѣнію семействъ нижнихъ чиновъ, призванныхъ на службу въ военное время (Глазовское з. с.), по мобилизаціи войскъ (Дмитровское), по призыву запасныхъ нижнихъ чиновъ (Пензенское губ.), вообще по воинской повинности (Уфимское губ.), по содержанію воинскихъ присутствій и помѣщеній уѣздныхъ съѣздовъ и пр. Иныя земства ходатайствовали просто объ освобожденіи отъ общегосударственныхъ расходовъ или отъ участія въ содержаніи правительственныхъ учрежденій (8).

Ходатайства этой категоріи всего чаще подходили къ взглядамъ центральнаго правительства и, накопляясь цѣлыми десятками, способствовали по временамъ, при удобномъ случаѣ или при причиненіи земскимъ учрежденіямъ какой-либо крупной непріятности со стороны бюрократіи, частичному снятію съ земскихъ учрежденій то того, то другого расхода, какъ было указано выше. Этимъ путемъ всего легче было показать якобы внимательное отношеніе къ земскимъ нуждамъ и, отдѣлавшись грошами для казначейства, оказать „помощь“ мѣстнымъ средствамъ. Впрочемъ, Карышевъ подсчиталъ, что до 1882 г. 65 % этого рода ходатайствъ все же остались неудовлетворенными.

Въ рядъ ходатайствъ этой категоріи встрѣчаются и такія, которыя выражаютъ пожеланія о принятіи на средства казны, частью или полностью, нѣкоторыхъ необязательныхъ расходовъ, налагающихъ особое обремененіе для земскихъ средствъ.

Таково ходатайство (Уфимскаго и Самарскаго губ. земствъ) о принятіи на казну расходовъ по борьбѣ съ эпидеміями, части расходовъ на психическихъ больныхъ и общественное призрѣніе, по содержанію учащихъ въ начальныхъ школахъ (Лубенское земство). Эти ходатайства составляютъ уже переходъ къ седьмой категоріи земскихъ заявленій о пособленіяхъ казны той или другой группѣ земскихъ расходовъ.

Шестая группа ходатайствъ касается серьезнаго вопроса о расширеніи земскихъ средствъ путемъ передачи земствамъ (часть или полностью) нѣкоторыхъ казенныхъ налоговъ. Большинство пожеланій говоритъ о прямыхъ реальныхъ налогахъ. Одни изъ ходатайствъ этой категоріи говорятъ о передачѣ государственнаго земельнаго налога (губ. земства Саратовское, Самарское, Смоленское, Казанское, Орловское, Черниговъ-

ское, Тульское, Херсонское, Уфимское, Пензенское), другія—о передачѣ части промысловаго налога, третьи—о предоставленіи государственнаго налога на недвижимыя имущества (Черниговское губ.). Встрѣчаются единичныя просьбы объ участіи въ будущемъ подоходномъ налогѣ (Новгородское губ.) и о передачѣ части наслѣдственныхъ пошлинъ съ земельныхъ имуществъ (Уфимское губ.).

Нѣкоторыя земства поднимаютъ вопросъ и объ участіи въ косвенномъ обложеніи или въ пошлинахъ, напр. о передачѣ части акцизныхъ сборовъ съ вина или доходовъ отъ казенной винной монополіи, хотя бы въ видѣ суммъ попечительствъ о народной трезвости, о долѣ въ гербовыхъ сборахъ и пр. (ходатайства Казанскаго, Пензенскаго, Орловскаго, Тульскаго, Уфимскаго, Нижегородскаго, Самарскаго губ. земствъ и уѣздныхъ Ардатовскаго и Аткарскаго).

Ходатайства этой группы относятся по преимуществу къ самымъ послѣднимъ годамъ, когда вопросы о расширеніи мѣстныхъ средствъ стали особенно усиленно обсуждаться въ земскихъ собраніяхъ.

Наконецъ, седьмую категорію земскихъ ходатайствъ, также появившихся въ послѣдніе годы, составляютъ просьбы земствъ о прямыхъ воспособленіяхъ изъ казны, какъ вообще на увеличеніе земскаго бюджета, такъ и спеціально на опредѣленныя надобности. Сюда относятся ходатайства Казанскаго, Пензенскаго, Орловскаго, Тульскаго, Нижегородскаго, Уфимскаго, Самарскаго и Смоленскаго губ. земствъ, а также уѣздныхъ: Аткарскаго, Ардатовскаго и Духовщинскаго. Изъ нихъ, напр., Смоленское губ. земство высказалось вообще за оказаніе государственнымъ казначействомъ пособій земскимъ кассамъ, тогда какъ, напр., Самарское говоритъ о планомѣрной помощи казны на опредѣленныя потребности.

По мѣрѣ развитія земской дѣятельности, увеличенія и усложненія земскихъ задачъ, а также особенно подъ давленіемъ мѣстнаго населенія, которое все сознательнѣе и настойчивѣе стало требовать удовлетворенія его насущныхъ общественныхъ потребностей, земства все сильнѣе и сильнѣе испытывали необходимость увеличенія своихъ средствъ, такъ какъ мѣстное обложеніе оказывалось для этого весьма недостаточнымъ. Записка къ правительственному проекту отмѣчаетъ, „насколько ярче въ ходатайствахъ послѣдняго времени выражается настоятельность въ ихъ удовлетвореніи: всѣ наиболѣе полно мотивированныя изъ нихъ вполнѣ солидарно устанавливаютъ, что ростъ цѣнности и доходности объектовъ, доступныхъ земскому обложенію, настолько

отстаетъ отъ роста потребностей, что удовлетвореніе ихъ даже только въ той же степени, какъ прежде, становится невозможнымъ, и, слѣдовательно, если оставить мѣстное хозяйство безъ притока средствъ извнѣ теперешняго круга источниковъ земскихъ доходовъ, то неизбѣжно регрессивное движеніе во всѣхъ даже самыхъ насущныхъ отрасляхъ земскаго дѣла".

Таковъ взглядъ правительства. Острота самого вопроса не могла, конечно, остаться незамѣченной и нашими законодательными учрежденіями. Здѣсь были приняты, во-первыхъ, нѣсколько пожеланій по поводу улучшенія мѣстныхъ финансовъ, весьма близкихъ къ земскимъ, а во-вторыхъ, внесено различными политическими группами четыре спеціальныхъ законопроекта, касающіеся увеличенія земскихъ средствъ. Кромѣ того, Г. Дума признала желательнымъ въ 1910 г. законодательное предложеніе (касающееся, правда, городовъ, но имѣющее такое же отношеніе и къ земствамъ) о правѣ облагать оцѣночнымъ сборомъ находящіяся въ предѣлахъ городовъ имущества казны и желѣзныхъ дорогъ; затѣмъ признана Думою необходимость установленія пошлинныхъ сборовъ для земствъ на устройство подъѣздныхъ путей.

Два законопроекта о развитіи мѣстныхъ финансовъ были внесены въ третью Думу 19 января 1911 г. Одинъ изъ нихъ, принадлежащій октябристамъ, былъ весьма кратокъ, мелоченъ и вносилъ въ мѣстныя средства весьма мало измѣненій. Имъ предлагалось: 1) принять на счетъ казны часть обязательныхъ земскихъ расходовъ (по разъѣздамъ чиновниковъ, по устройству и содержанію помѣщеній для подвергаемыхъ аресту по приговору мировыхъ судей или городскихъ судей и земскихъ начальниковъ, по этапной повинности и по выдачѣ разъѣздныхъ денегъ чинамъ полиціи и судебнымъ слѣдователямъ) и 2) установить пособія отъ казны для земствъ на содержаніе и устройство домовъ и больницъ для умалишенныхъ и для подкидышей въ размѣрѣ $^1/_2$ земскихъ расходовъ.

Второй проектъ былъ внесенъ к.-д. фракціей и являлся обширнымъ планомъ развитія мѣстныхъ финансовъ органовъ самоуправленія. Проектомъ имѣлось въ виду: 1) отмѣнить законъ 12 іюня 1900 г. о предѣльности земскаго обложенія, 2) отмѣнить обязательность расходовъ по участію земствъ и городовъ въ содержаніи общегосударственныхъ учрежденій, 3) отмѣнить изъятія изъ мѣстнаго обложенія церковныхъ, монастырскихъ и желѣзнодорожныхъ имуществъ и казенныхъ зданій, 4) передать земствамъ и городамъ реальные налоги: государственный поземельный и на городскіе недвижимости, а затѣмъ основной промысловый налогъ.

съ тѣмъ, чтобы въ зачетъ этихъ налоговъ мѣстные органы не могли уменьшать существующее у нихъ обложеніе, и, наконецъ, 5) установить ежегодныя отчисленія изъ суммъ гос. казначейства мѣстнымъ органамъ (начиная съ 20 м. р. и доведя ихъ до 200 м. р. черезъ 10 лѣтъ) на развитіе дорожнаго дѣла, нар. образованія, нар. здравія, общественнаго призрѣнія, агрономическихъ и экономическихъ мѣропріятій. Производить эти выдачи на строго опредѣленныхъ въ законѣ основаніяхъ съ обязательствомъ для земствъ употреблять ихъ по предметамъ назначенія. Въ общемъ, развитый въ этомъ законопроектѣ планъ обезпечивалъ мѣстнымъ органамъ самоуправленія увеличеніе средствъ приблизительно до 350—400 мил. рублей въ годъ.

Третій проектъ, внесенный въ Думу значительно позже (13 мая 1911 г.) и принадлежащій группѣ націоналистовъ, выдвигалъ старую мысль нѣсколькихъ земскихъ ходатайствъ объ установленіи съ водочныхъ издѣлій, продаваемыхъ въ казенныхъ винныхъ лавкахъ, особаго сбора въ пользу земства „въ размѣрѣ 1 копейки съ каждой $^1/_{100}$ ведра". Сборъ сначала цѣликомъ долженъ былъ поступать въ госуд. казначейство, изъ котораго затѣмъ отчисляться въ доходныя земскихъ кассъ. Этимъ „простымъ" способомъ имѣлось въ виду добавить въ общее распоряженіе земскихъ органовъ сразу до 80 мил. р. (по рублю съ проданнаго ведра) съ постепеннымъ увеличеніемъ этой суммы по мѣрѣ роста винной монополіи.

Наконецъ, послѣ экстреннаго введенія по 87 ст. основн. зак. въ 6 западныхъ губерніяхъ (Витебской, Волынской, Минской, Могилевской, Подольской и Кіевской) земскихъ учрежденій по Положенію 1890 г., представители этихъ губерній въ Г. Думѣ внесли въ ноябрѣ 1911 г. четвертый проектъ о перенесеніи на госуд. казначейство съ земскихъ суммъ расходовъ по содержанію въ этихъ губерніяхъ мѣстнаго духовенства.

Проекты были переданы на заключеніе финансовой комиссіи, и, „не касаясь основаній въ нихъ содержащихся", первые два и послѣдній признаны были комиссіей и Г. Думою подлежащими разработкѣ. Тогда же, 13 мая 1911 г., и представители министерства финансовъ заявили въ Думѣ о готовности разработать проектъ объ улучшеніи средствъ земствъ и городовъ. Такимъ образомъ, вопросъ вышелъ изъ сферы академическихъ разсужденій и сталъ на практическую почву. Разработка правительственнаго проекта, однако, весьма затянулась, и, какъ сообщено выше, онъ былъ внесенъ въ Думу м-ромъ фин. и м-ромъ вн. д. лишь 2 марта 1912 г. Проектъ оказался довольно обширнымъ и сложнымъ. Министерства

не только признали справедливость указаній на недостаточность мѣстныхъ средствъ, но и пошли навстрѣчу нѣкоторымъ изъ земскихъ ходатайствъ и думскихъ законопроектовъ. Они даже нашли, что ничтожныя предложенія октябристскаго проекта весьма скромны и мало достигаютъ поставленной цѣли, однако принять планъ широкой реформы мѣстныхъ финансовъ, предлагаемой к.-д. фракціей, министерства рѣшительно отказались. Въ результатѣ предложенія правительственнаго законопроекта свелись въ свою очередь къ промежуточнымъ по объему и довольно мелочнымъ по формѣ улучшеніямъ мѣстныхъ финансовъ. Законопроектъ касается земскихъ, городскихъ органовъ самоуправленій и земскихъ расходовъ въ неземскихъ губерніяхъ. Въ частности для улучшенія земскихъ средствъ предложенія проекта сводились, въ общемъ, къ слѣдующимъ: 1) принять на средства казны нѣкоторые изъ обязательныхъ расходовъ (по выдачѣ разъѣздныхъ денегъ и по содержанію земскихъ подводъ для разъѣздовъ судебныхъ и всѣхъ полицейскихъ чиновъ), этапную повинность, содержаніе и наемъ земскихъ арестныхъ помѣщеній и довольствіе заключенныхъ арестантовъ и подслѣдственныхъ, по отводу помѣщеній въ натурѣ для уѣздныхъ съѣздовъ; въ 9 западныхъ губерніяхъ принять на средства казны содержаніе духовенства; 2) отмѣнить законъ 12 іюня 1900 г. о предѣльности роста земскаго обложенія; 3) „понизить оклады основного промысловаго налога съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, а также съ личныхъ промысловыхъ занятій... II и III разряда, а [illegible]-й сборъ съ предпріятій, не обязанныхъ публичною отчетностью, взимать съ той части исчисленной для обложенія раскладочнымъ сборомъ прибыли, которая превышаетъ увеличенный въ 25 разъ окладъ основного промысловаго налога, уплаченнаго за данное предпріятіе или личное промысловое занятіе, въ размѣрѣ 1 руб. съ каждыхъ 25 руб. этого излишка прибыли“. Вмѣстѣ съ такимъ пониженіемъ государственнаго налога проектъ предоставляетъ земствамъ право устанавливать добавочные къ государственному промысловому налогу сборы (съ личныхъ промысловыхъ занятій II и III разряда и съ предпріятій, не обязанныхъ публичной отчетностью) въ размѣрѣ не свыше 75%. При этомъ такая льгота для земскихъ средствъ отъ принятія на казну части обязательныхъ расходовъ и полученіе новаго права въ промысловомъ обложеніи, составляющіе суть правительственнаго предложенія, вводились не сразу и сопровождались, несмотря на ихъ незначительность, цѣлымъ рядомъ ограниченій существующихъ правъ земскихъ учрежденій. Такъ устанавливалась предѣльная (въ 5% среднемѣстной доходности) высота земскаго обложенія го-

родскихъ недвижимостей и прекращалось право вводить въ земскія оцѣнки, помимо торгово-промышленныхъ и фабрично-заводскихъ зданій, стоимость внутренняго устройства ихъ, машинъ и др. оборудованія. При этомъ общая сумма сбора въ каждомъ уѣздѣ съ торг.-промышл. заведеній, фабрикъ, заводовъ и городскихъ недвижимостей вообще могла быть увеличиваема только съ одновременнымъ увеличеніемъ на тотъ же % общей суммы земскихъ сборовъ съ проч. недвижимыхъ имуществъ (кромѣ случаевъ естественнаго измѣненія числа или размѣра имуществъ первой категоріи). Новое добавочное земское промысловое обложеніе вводится не сразу, а постепенно. Земское обложеніе личныхъ промысловъ и предпріятій безъ публичной отчетности идетъ непосредственно въ земскія кассы. Для пополненія убыли въ земскихъ кассахъ устанавливается добавочное обложеніе предпріятій съ публичной отчетностью, въ размѣрѣ 25% казеннаго налога, составляющее особый общій по Имперіи фондъ, зачисляемый въ спеціальный капиталъ по департ. окладныхъ сборовъ; изъ этого капитала: 1) выдаются органамъ самоуправленій для пополненія причисленныхъ ограниченіями недоборовъ соотвѣтствующія возмѣщенія, а 2) изъ оставшейся, за покрытіемъ недоборовъ, его части $^2/_3$ распредѣляются между земствами ($^1/_3$ идетъ городамъ), пропорціонально суммамъ государственнаго промысловаго налога съ предпріятій, не обязанныхъ публичной отчетностью. Такова, въ общемъ, довольно запутанная конструкція министерскаго проекта, имѣвшаго не только оказать помощь земскимъ средствамъ по преимуществу за счетъ обложенія промышленности и торговли, но и урегулировать попутно земское обложеніе городскихъ недвижимостей и торгово-промышленныхъ предпріятій.

Переходу реальныхъ налоговъ, установленіе особыхъ отчисленій изъ государственнаго казначейства въ пособіе земскимъ кассамъ оба министерства рѣшительно отвергли, а уничтоженіе изъятій изъ земскаго обложенія жел.-дор. и др. имуществъ послали лишь въ будущемъ особомъ проектѣ. По подсчету самого вѣдомства, финансовые результаты его предложеній для земскихъ учрежденій получатся приблизительно слѣдующіе: 1) въ первые 2 года предположенной реформы въ свободномъ распоряженіи органовъ самоуправленій окажутся суммы, расходовавшіяся на обязательныя повинности, принимаемыя въ дальнѣйшемъ на казну—до 9 мил. р.; 2) въ третій и послѣдующіе годы земскія кассы должны получить: а) отъ надбавокъ къ промысловому налогу съ неотчетныхъ предпріятій—до 36 мил. р., б) отъ обложенія городскихъ недвижимостей въ 5% чистой доходности—до 23,6 м. р., в) изъ фонда отъ

добавочнаго обложенія отчетныхъ предпріятій—до 11,, м. р. Всего увеличенія—до 71 мил. рубл.

При этомъ земскія кассы потеряютъ: а) отъ отмѣны сборовъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ и необложенія внутренняго оборудованія и машинъ фабрично-заводскихъ и торгово-промышленныхъ предпріятій—до 15, мил. р.; б) отъ исключенія суммъ земскихъ сборовъ съ городскихъ недвижимостей, гдѣ они выше 5% съ чистой доходности—до 16,, мил. р.; всего потерь до 31,, мил. р.

Итого, чистое увеличеніе средствъ земскихъ кассъ можно составить вмѣстѣ съ принятіемъ на казну части обязательныхъ расходовъ около 50 мил. рублей. По 34 земскимъ губерніямъ (безъ Москвы, С.-Петербурга и Одессы, являющихся, какъ извѣстно, самостоятельными уѣздными земскими единицами) общіе результаты предположенной министерствомъ реформы окажутся много скромнѣе. Получится добавленій: а) отъ надбавокъ къ промысловому обложенію—12,, м. р., б) отъ повышенія обложенія городскихъ имуществъ до 5% дохода—6,, м. р., в) изъ фонда 8,, м. р., всего 26,, м. р. Убавится: а) отъ потери вслѣдствіе отмѣны сборовъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ и исключенія изъ оцѣнки машинъ и внутренняго устройства торговыхъ и промышленныхъ предпріятій—10,, м. р.; б) отъ пониженія земскихъ сборовъ съ городскихъ недвижимостей въ тѣхъ случаяхъ, когда они превышаютъ 5% доходности—10,, м. р.; всего 21,, м. р.

Иначе говоря, всѣ земства 34 губерній получатъ добавки около 5,, мил. р. да освободятся отъ части обязательныхъ расходовъ, до 4 мил. р., т. е. весь размѣръ увеличенія средствъ, къ тому же получаемыхъ постепенно въ теченіе по крайней мѣрѣ 10 лѣтъ, сведется для нихъ къ 10 милліонамъ рублей. Такъ ничтожны въ сущности, при большомъ сомнѣніи въ точности даже этихъ подсчетовъ, по признанію самого проекта, тѣ новыя средства, которыя онъ желаетъ предоставить для улучшенія мѣстныхъ финансовъ, да еще сопровождаемыя рядомъ ограниченій въ существующемъ обложеніи.

Правительственный проектъ, вызвавъ большія возраженія и сомнѣнія въ законодательныхъ учрежденіяхъ, не смогъ быть проведенъ во всѣхъ его частяхъ. Наиболѣе безспорныя его предложенія все же были приняты Г. Думою и Совѣтомъ и составили частичный законъ 5 декабря 1912 г., который содержитъ въ себѣ лишь небольшую долю правительственныхъ предложеній и двѣ-три по существенныя поправки, внесенныя въ Г. Думѣ. Были приняты статьи проекта, переносившія на казну много мелкихъ обязательныхъ расходовъ земствъ и городовъ, и только. Вопросъ

объ отмѣнѣ финсанiи земскаго обложенiя, о пониженiи на 1% казеннаго налога на городскiя недвижимости, сложныя операцiи съ добавочнымъ земскимъ промысловымъ обложенiемъ и пониженiемъ казеннаго промысловаго налога—все осталось не разсмотрѣннымъ въ III Думѣ и въ настоящее время вновь обсуждается въ финансовой комиссiи IV Думы. Изъ двухъ принятыхъ Думою крупныхъ поправокъ одна, внесенная к.-д. фракцiей, касалась городскихъ средствъ и переносила на казну половину расходовъ городовъ на полицiю, другая же была еще въ комиссiи взята изъ октябристскаго проекта и устанавливала возмѣщенiе изъ казны земствамъ $^1/_3$ расходовъ по призрѣнiю душ.-больныхъ.

Противъ обѣихъ поправокъ горячо возражали представители м-ства фин. Они предостерегали Г. Совѣтъ отъ согласiя съ думскимъ проектомъ, отъ этого „жеста влѣво", этой „практически невыполнимой уступки". Къ счастью, Г. Совѣтъ, вопреки его постоянному отношенiю къ думскимъ рѣшенiямъ, на-этотъ разъ принялъ законопроектъ въ томъ видѣ, какъ онъ вышелъ изъ рукъ третьей Г. Думы.

Въ настоящее время трудно еще подсчитать съ точностью финансовый эффектъ этого перваго шага по улучшенiю мѣстныхъ финансовъ. Будучи частичнымъ, проведеннымъ на-спѣхъ, онъ не отличается ни планомѣрностью, ни полнотой. Во всякомъ случаѣ, сумма новыхъ средствъ, какъ освобождающихся отъ прежнихъ обязательныхъ расходовъ, такъ и отчисляемыхъ отъ возмѣщенiя части необязательныхъ, въ общей сложности не превыситъ для земствъ и городовъ, вѣроятно, 20—30 мил. р. Въ смѣту текущаго 1913 г., когда должно было начаться частичное возмѣщенiе суммъ изъ казны мѣстнымъ органамъ по закону 5 декабря 1912 г., было внесено для начала его выполненiя 8.943 тыс. руб. Кромѣ того, изъ чiсла доходовъ было исключено 860 тыс. руб. Въ роспись 1914 г. помѣщены дальнѣйшiя ассигнованiя для той же цѣли. По смѣтѣ министерства вн. дѣлъ и по другимъ смѣтамъ внесено, на основанiи этого закона, новыхъ расходовъ казны 18.507 тыс. р., т. е. на 9.564 тыс. р. болѣе текущаго года. Вмѣстѣ съ тѣмъ исключено доходовъ на 1.483 тыс. р. „Такимъ образомъ,—какъ сообщаетъ записка къ росписи будущаго года,—общiй размѣръ возмѣщенiй со стороны казны земскимъ и городскимъ кассамъ, частью путемъ прямыхъ ассигнованiй на возмѣщенiе производимыхъ ими расходовъ, частью же путемъ освобожденiя ихъ отъ уплаты обязательныхъ пособiй казнѣ, составляетъ круглo 20.800 тыс. р., въ томъ чiслѣ 14.500 тыс. р., причитающихся земствамъ, и около 6.300 т. р., причитающихся городамъ". Только на практикѣ, при дальнѣйшемъ

годномъ учетѣ подлежащихъ возврату земствамъ суммъ и общаго итога отмѣненныхъ обязательныхъ расходовъ, выяснится окончательный размѣръ увеличенія земскихъ средствъ поновому закону. Теперь можно сказать только одно: этотъ итогъ меньше современнаго ежегоднаго прироста земскихъ расходовъ. Въ 1911 г. расходы 34 земскихъ губерній равнялись по смѣтамъ 191 мил. р., а въ 1912 г. уже 220 м. р., т. е. выросли на 29 мил. р. Такимъ образомъ, значеніе послѣдняго закона для разрѣшенія земскаго финансоваго кризиса совершенно незначительно, почти ничтожно. Необходимость дальнѣйшихъ и болѣе радикальныхъ мѣръ остается въ данное время поэтому столь же настоятельной, какъ и прежде.

V.

Прежде чѣмъ обратиться къ разбору проектовъ дальнѣйшихъ мѣръ по улучшенію мѣстныхъ финансовъ путемъ реформъ налоговой системы и за счетъ средствъ государственнаго казначейства, необходимо выяснить серьезность одного изъ первыхъ возраженій противъ самой постановки такого вопроса—относительно **возможности увеличенія размѣровъ и улучшенія существующаго мѣстнаго земскаго обложенія.**

Слѣдуетъ, конечно, признать справедливымъ, что это обложеніе: 1) нигдѣ не доведено до того предѣла, выше котораго оно не могло бы быть поднято, а во многихъ земскихъ уѣздахъ оно еще довольно низко; 2) земскія опѣнки, лежащія въ основаніи этого обложенія, чрезвычайно несовершенны, не одинаково справедливы по отношенію къ различнымъ категоріямъ имуществъ и **очень устарѣли.**

Прежде всего о повышеніи существующаго обложенія. Насколько оно въ дѣйствительности возможно и насколько его конечные результаты могутъ соотвѣтствовать предъявляемымъ къ земству требованіямъ въ удовлетвореніи культурно-хозяйственныхъ нуждъ населенія? Источники земскихъ средствъ и ихъ относительное значеніе въ земскомъ бюджетѣ за послѣднее время представляются въ слѣдующемъ видѣ [1]).

[1]) Данныя записки правительственнаго проекта и работы В. Ѳ. Караваева: „Бюджеты губ. и уѣзд. земствъ по смѣтамъ 1912 г.“.

Суммы доходовъ по земскимъ смѣтамъ въ 34 губерніяхъ.

	1900 г. тыс. р.	%	1903 г. тыс. р.	%	1906 г. тыс. р.	%	1910 г. тыс. р.	%	1912 г. тыс. р.	%
1) Сборъ съ недвижимыхъ имуществъ. . .	62.238	70.3	70.534	70,9	89.348	71,9	121.509	72,4	145.198	66.3
2) Сборъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ . .	4.159	4,7	4.360	4,4	4.507	3,6	4.418	2,6	4.423	2,0
3) Разные сборы .	952	1,1	724	0,7	738	0,6	925	0,6	1.191	0,5
4) Доходы съ земскихъ имуществъ и оброчныя статьи .	419	0,5	748	0,7	615	0,5	673	0,4	1.045	0,5
5) Зачеты . . .	10.284	11,6	6.908	6,9	7.367	6,0	9.641	5,7	10.585	4,8
6) Пособія земству и возвратъ расходовъ . . .	9.494	10,7	15.084	15,2	20.461	16,5	28.192	16,8	54.551	24,8
7) Разныя поступленія . . .	937	1,0	969	1,0	1.042	0,8	1.831	1.1	2.465	1,1
8) Прочіе доходы .	81	0,1	172	0,2	147	0,1	699	0,4	710	0,3
Итого .	88.563	—	99.499	—	124.225	—	167.888	—	220.168	—

Увеличеніе земскихъ доходовъ идетъ главнѣйшимъ образомъ за счетъ увеличенія обложенія недвижимыхъ имуществъ. Затѣмъ благодаря приросту пособій и возврату земскихъ расходовъ. За десятилѣтіе сумма сборовъ съ недвижимостей увеличилась на $59,_3$ мил. р., сумма пособій возросла на $18,_7$ мил. р., и изъ общаго увеличенія бюджета земствъ на $79,_3$ мил. р. эти двѣ группы дали 78 мил. р., т. е. почти всю сумму прироста. По смѣтамъ 1912 г. сборы съ недвижимостей выросли за два года на 24 мил. р., сумма пособій и возврать расходовъ—на 26 мил. р. Впрочемъ, въ общей суммѣ 6-ой строчки таблицы содержатся, кромѣ спеціальныхъ пособій казны и др., еще позаимствованія изъ спеціальныхъ капиталовъ, поступленія за медикаменты, дорожные сборы и т. д. Однако растетъ здѣсь почти исключительно сумма пособій.

Остальныя статьи доходовъ не развивались, да и не могли развиваться. Обложеніе промышленности въ видѣ ограниченнаго сбора съ промысловыхъ свидѣтельствъ, естественно, почти не увеличивалось, доходность незначительныхъ земскихъ имуществъ, капиталовъ и оброчныхъ статей никогда не могла быть сколько-нибудь существенной, а земскія предпріятія (въ противоположность крупнымъ городамъ) по условіямъ нашей культуры, рѣдкости и бѣдности населенія до настоящаго времени не получили сколько-нибудь замѣтнаго развитія, являясь случайными и не-

постоянными. Сильно росло только обложеніе недвижимостей, не взирая ни на какія ограниченія, почти удвоившись за десятилѣтіе, да прибавлялись субсидіи земскимъ средствамъ по преимуществу за счетъ казны.

Въ обложеніи недвижимостей главную роль играло обложеніе собственно земель и лѣсовъ, затѣмъ фабрично-заводскихъ и торгово-промышленныхъ предпріятій и городскихъ недвижимыхъ имуществъ. Обложеніе жилыхъ домовъ въ уѣздахъ примѣнялось рѣдко и давало пустяковыя суммы.

По смѣтамъ 1901—1910 г.г. суммы доходовъ по этимъ статьямъ распредѣлялись такъ [1]):

	1901 г.	1906 г.	1910 г.	1912 г.	% увеличенія въ годъ. 1901—1906	1906—1910
	(въ тысячахъ рублей).					
1) Съ земель и лѣсовъ .	47.177	64.533	86.474	102.119	7,36	8,50
2) Съ фабр.-зав. и торг.-пром. заведеній . .	9.338	14.632	20.497	24.671	10,54	10,0
3) Съ городскихъ недвижим. имуществъ . .	5.588	8.777	12.359	15.205	11,4	10,20
4) Съ жилыхъ домовъ въ уѣздахъ	986	1.406	2.255	2.462	8,52	15,10
5) Съ рудоносныхъ земель	—	374	544	740	—	11,35
	61.089	89.318	121.585	145.198	9,25	9,20

Использованіе обложенія различныхъ категорій недвижимыхъ имуществъ шло вообще за послѣднія два 5-лѣтія довольно интенсивно, въ среднемъ далеко превышая 3% предѣльность ежегоднаго роста; при этомъ обложеніе торгово-промышленныхъ и фабрично-заводскихъ помѣщеній, а равно и городскихъ недвижимостей, подвигалось впередъ значительно быстрѣе, чѣмъ обложеніе земель и лѣсовъ. Жалобы торгово-промышленнаго класса въ этомъ отношеніи безусловно справедливы, такъ же, какъ справедливы нареканія многихъ городскихъ управленій на усиленное использованіе обложенія находящихся въ городахъ имуществъ земскими сборами. На этой почвѣ и возникли особенно острыя заявленія о выдѣленіи городовъ въ особыя земскія единицы. Этотъ важный и во многихъ случаяхъ назрѣвшій вопросъ собственно къ улучшенію земскихъ финансовъ относится мало, хотя при его практиче-

[1]) В. Караваевъ. Бюджеты земствъ по смѣтамъ 1910 г. „Вѣстникъ Финанс." 1910, № 52. Его же. Бюджеты по смѣтамъ 1912 г.

скомъ разрѣшеніи во многихъ случаяхъ выдѣленіе городовъ придется обставить необходимыми предосторожностями во избѣжаніе вызванныхъ кризиса въ культурно-хозяйственныхъ расходахъ уѣздныхъ земствъ, изъ которыхъ будутъ выдѣлены города. Что касается промышленныхъ и торговыхъ предпріятій, то для нихъ особенно вредны были рѣзкіе скачки въ земскомъ обложеніи (имѣвшіе мѣсто и въ городскомъ), зависѣвшіе отъ предпринимавшихся земствами частичныхъ переоцѣнокъ. Наиболѣе ярко это явленіе обнаружилось въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, какъ указываютъ слѣдующія цифры:

Среднеежегодные % % роста сборовъ по раскладкѣ съ помѣщеній фабрикъ, заводовъ, торгово-промышленныхъ заведеній.

Губерніи.	Періодъ 1901—1906 г.г.	Періодъ 1906—1910 г.г.
Вологодская . . .	18,0	1,2
Вятская	26,4	7,3
Самарская . . .	21,0	0,6
Уфимская	6,2	27,0
Ярославская . .	8,6	24,1
Тамбовская . . .	19,4	7,6
Тульская	2,2	15,1
Бессарабская . .	11,1	3,5
Херсонская . .	5,.	22,.

Столь же неравномѣрными толчками (опять же благодаря переоцѣнкамъ) росло въ иныхъ случаяхъ обложеніе городскихъ недвижимостей.

Средніе ежегодные проценты роста сборовъ.

Губерніи.	1901—1906 г.г.	1906—1910 г.г.
Уфимская	16,2	48,0
Костромская	19,4	4,3
Нижегородская . . .	13,2	3,4
Орловская	5,1	29,7
Саратовская	20,2	14,4
Тамбовская	25,6	6,6
Тульская	8,6	29,2
Бессарабская	33,4	2,6

Переоцѣнка земельныхъ и лѣсныхъ имуществъ въ немногихъ земствахъ вызвана, несмотря на то, что по закону 8 іюня 1893 г., установившему обязательность такой переоцѣнки, земствамъ ежегодно отпускается изъ государственнаго казначейства 1 мил. руб. на ускореніе оцѣночныхъ работъ. Въ большинствѣ случаевъ въ земскихъ уѣздахъ оцѣночныя нормы земельныхъ имуществъ очень далеки отъ современности. Данныя министерства финансовъ о цѣнности земель за 1903—1905 г.г. по сравненію съ земскими оцѣночными нормами указываютъ, что въ среднемъ по

31 земскимъ губерніямъ оцѣнка министерства болѣе чѣмъ въ 5 разъ превышаетъ земскую. Земскія оцѣнки, какъ устанавливаетъ правительственный проектъ, „во всѣхъ губерніяхъ безъ исключенія ниже дѣйствительной отъ 2½ до 11 разъ, и если произвести оцѣнку земель въ соотвѣтствіи съ дѣйствительной ихъ цѣнностью, то она возрасла бы съ 4.161,4 до 21.925,6 мил. руб.“.

Конечно, земскія оцѣнки земельныхъ недвижимыхъ имуществъ чрезвычайно низки, но было бы крупной ошибкой отсюда заключать, что, приведя ихъ къ нормамъ м-ва финансовъ, можно было бы легко получить, оставивъ существующій размѣръ обложенія, въ 5 слишкомъ разъ большее количество земскихъ сборовъ, напр. для 1910 г. не 86,7 мил. руб., а 432 мил. руб., т.-е. существенно помочь удовлетворенію культурно-хозяйственныхъ нуждъ населенія. Такой рѣзкій скачокъ въ обложеніи совершенно невозможенъ. Записка къ правительственному проекту справедливо указываетъ кромѣ того еще, что, если земская оцѣнка земельныхъ имуществъ очень низка, зато **ставка обложенія въ нѣкоторыхъ случаяхъ весьма высока**: по этимъ оцѣнкамъ въ настоящее время въ среднемъ взимается около 27% доходности, что, очевидно, совершенно было бы немыслимо при оцѣнкѣ, сколько-нибудь соотвѣтствующей дѣйствительности.

Если принять оцѣнку земель по даннымъ м-ства финансовъ, то и тогда среднее земское обложеніе этого рода недвижимыхъ имуществъ составитъ 6,7% ихъ средней доходности (считая ее въ размѣрѣ 6% цѣнности). При этомъ въ 4 губерніяхъ (Вятской, Костромской, Олонецкой и Пермской) земскіе сборы въ 1910 г. превысили 15% средней доходности, въ 6 губерніяхъ (Владимірской, Нижегородской, Псковской, Тверской, Уфимской и Ярославской) они были выше 10%, а въ остальныхъ 24 губерніяхъ колебались отъ 4 до 10%.

Можно, конечно, исходить изъ разныхъ предположеній возможнаго размѣра обложенія доходности имуществъ разныхъ категорій, но нельзя не признать, что превышеніе 15% доходности будетъ уже обложеніемъ тяжелымъ, тѣмъ болѣе, что доходность сельско-хозяйственныхъ угодій (исключая лѣса) довольно значительно колеблется по отдѣльнымъ годамъ.

Не слѣдуетъ забывать и того, что земельныя имущества различныхъ категорій обложены опять-таки земскими сборами неравномѣрно. Больше половины земскихъ сборовъ съ земельныхъ и лѣсныхъ имуществъ падаетъ на надѣльныя земли, доходность которыхъ значительно ниже, а обложеніе значительно выше, чѣмъ [illegible] земель. Въ концѣ 70-хъ годовъ со-

бранныя для 233 уѣздовъ данныя объ обложеніи надѣльныхъ и владѣльческихъ земель дали основаніе вычислить [1]) разницу въ обложеніи тѣхъ и другихъ имуществъ, причемъ во многихъ случаяхъ она оказалась весьма значительной, какъ показываютъ слѣдующія цифры:

I. Надѣльныя земли оцѣнены выше въ 142 уѣздахъ:

въ % отношеніи	число уѣздовъ.
на 200 и болѣе	21
отъ 100 до 200	27
„ 75 „ 100	11
„ 50 „ 75	14
„ 25 „ 50	18
„ 10 „ 20	27
„ 1 „ 10	19
до 1%	5

II. Частновладѣльческія земли оцѣнены выше надѣльныхъ въ 26 уѣздахъ:

въ % отношеніи	число уѣздовъ.
до 1%	5
отъ 1 „ 10	5
„ 10 „ 25	3
„ 25 „ 50	6
„ 50 „ 75	3
„ 75 „ 100	1
„ 100 „ 200	2
„ 200 и болѣе	1

III. Оцѣнка частновладѣльческихъ и надѣльныхъ земель одинакова въ 65 уѣзд.

Такимъ образомъ, въ огромномъ большинствѣ обслѣдованныхъ уѣздовъ (въ 60,9% ихъ) земская оцѣнка надѣльныхъ земель оказалась выше въ самомъ началѣ земской дѣятельности, а во многихъ случаяхъ (почти въ 50 уѣздахъ) оцѣнка надѣльныхъ земель была выше въ 2—3 раза. Соотвѣтственно этому и земское обложеніе земель той и другой категорій было весьма неравномѣрно и сугубо несправедливо по отношенію къ надѣльнымъ землямъ.

Такъ, размѣръ обложенія надѣльной и прочей земли (въ копейкахъ) на десятину представлялся по годамъ въ такомъ видѣ:

	1868	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	1880	1890 г.г.
Надѣльной земли	6,18	10,13	11,12	10,16	11,15	12,12	12,10	14,15	13,9	14,18	14,15	15,16	17,19
Прочей „	6,4	6,15	7	5,3	5,16	5,17	6,12	6,12	6,2	6,5	9,17	7,14	9,18

Цифры указываютъ, насколько выше оказались обложенными надѣльныя земли и какъ вначалѣ эта неравномѣрность обложенія даже быстро увеличивалась; только позднѣе она стала медленно сглаживаться подъ вліяніемъ начавшихся переоцѣнокъ.

Если общую рубрику прочихъ земель разбить по категоріямъ и сравнить съ обложеніемъ земель въ неземскихъ губерніяхъ, то получится (по Веселовскому) слѣдующая таблица для 1885 г. (въ коп. съ десят.):

Земли.	Въ 34 земск. губ.	Въ 14 неземск. губ.
Сельскихъ обществъ . . .	17,17	7,1
Частныхъ владѣльцевъ .	12,19	6,18
Удѣловъ	8,0	2,18
Городовъ	19,3	7,17
Казны	4,0	0,8
	13,15	[illegible]

[1]) Б. Веселовскій. Исторія земства, т. I, стр. 65—67, откуда приводится нѣсколько слѣдующихъ таблицъ.

Пользующееся обложеніи частновладѣльческихъ земель (за исключеніемъ удѣльныхъ и казенныхъ) въ земскихъ губерніяхъ имѣетъ съ более высокимъ обложеніемъ надѣльныхъ земель не имѣется въ неземскихъ губерніяхъ, гдѣ, наоборотъ, особенно пользуются казенныя и удѣльныя земли, хотя все же обложеніе надѣльныхъ земель и здѣсь выше владѣльческихъ.

Для позднѣйшаго времени размѣръ земскаго налога для надѣльныхъ и владѣльческихъ земель по отдѣльнымъ районамъ въ земскихъ губерніяхъ все еще оставался далеко не уравненнымъ, какъ это показываютъ слѣдующія данныя для 1903 г.

Земское обложеніе земель

Районы.	(въ копейкахъ на 1 десятину) надѣльныхъ	частновладѣльч.	Разница въ % %
Сѣверный	24	14	+ 71,4
Восточный	21	11	+ 90,9
Средне-промышленный	31	20	+ 55,0
Средне-черноземный .	37	34	+ 8,8
Малороссійскій	45	46	— 2
Сѣверо-Западный . . .	12	9	+ 33,3
Южный	28	27	+ 3,7
Прибалтійскій	7	9	— 22,2
Юго-Западный	17	16	+ 6,2
	26 коп.	20 коп.	+ 30

Особая пересмѣрность въ обложеніи земель въ сѣверномъ, восточномъ и средне-промышленномъ районѣ чаще всего объяснялась неправильно пониженной оцѣнкой частновладѣльческихъ лѣсовъ и болѣе высокой оцѣнкой крестьянскихъ пашенъ. Эта пересмѣрность, а слѣдовательно и болѣе высокое земское обложеніе надѣльныхъ земель сохранились до настоящаго времени. Вмѣстѣ съ тѣмъ общій ростъ земскаго обложенія въ послѣдніе годы шелъ весьма быстро: въ 1907 г. оно составляло въ среднемъ 27,9 к. на дес., въ 1910 г.—37,3 и въ 1911—40,9 к.

По данным послѣдняго времени, за 1912 г. [1]) среднее обложеніе удобныхъ и губернскими земскими сборами 1 десятины земель безъ различія угодій въ копейкахъ на десятину распредѣлялось въ такихъ величинахъ:

[1]) В. О. Караваевъ. Бюджеты губернскихъ и уѣздныхъ земствъ по смѣтамъ 1912 г.

Размѣръ обложенія.	Число уѣздовъ нечернозем. губ.	черноземн. губ.	Итого.
До 25 коп.	32	4	36
25— 50	108	46	154
50— 75	47	82	129
75—100	3	40	43
100—125	1	32	33
125—150	—	16	16
150—175	1	10	11
175—200	—	2	2
Свыше 2 рублей.	—	2	2
	192	234	426

Оказывается, что налогомъ въ 25 коп. съ десятины обложена земля теперь только въ 36 уѣздахъ и почти исключительно въ нечерноземныхъ губерніяхъ. Больше половины нечерноземныхъ уѣздовъ (56,$^{2}/_{3}$ ихъ числа) дошло до обложенія 25—50 коп., а въ 51 уѣздѣ обложеніе съ десятины даже выше 50 коп. Имѣются единичные уѣзды въ этой группѣ съ обложеніемъ выше 75 коп. (Козельскій, Княгининскій, Бронницкій, Сергачскій), а Московскій уѣздъ имѣетъ наивысшее для нечерноземнаго района обложеніе въ 1 р. 71 коп. съ десятины.

Въ черноземныхъ губерніяхъ обложеніе въ среднемъ выше: 82 уѣзда несутъ земскій налогъ отъ 50 до 75 коп., 40 уѣздовъ— отъ 75 коп. до 1 рубля, и еще имѣются 62 уѣзда, или 26,$^{1}/_{2}$ гдѣ обложеніе на 1 десятину превышаетъ 1 рубль. Изъ этой послѣдней группы въ 16 уѣздахъ обложеніе выше 1 р. 50 коп. Наивысшее обложеніе имѣется здѣсь въ Ваковскомъ уѣздѣ—2 р. 10 коп. и, наконецъ, въ Волчанскомъ уѣздѣ—3 р. съ десятины.

При доходности крестьянскихъ земель, въ среднемъ не превышающей 7—8 р. съ десят. въ черноземной полосѣ, такое обложеніе въ цѣломъ рядѣ уѣздовъ является уже для этой категоріи земель весьма тяжелымъ, тѣмъ болѣе, что его прогрессирующій ростъ, конечно, далеко опережаетъ медленный процессъ повышенія доходности крестьянскаго хозяйства. Обложеніе особенно тяжело чувствуется именно въ черноземной полосѣ, по преимуществу живущей с.-хоз. промысломъ. Въ нечерноземной полосѣ ростъ земельнаго обложенія отчасти умѣряется обложеніемъ развитой въ нѣкоторыхъ губерніяхъ фабрично-заводской промышленности. Если же, однако, принять въ расчетъ весьма низкую цѣнность и доходность многихъ земель сѣверныхъ и сѣверо-восточныхъ районовъ, то

ихъ обложеніе, особенно въ Пермской, Вятской и Олонецкой губ. съ почти исключительно крестьянскимъ землевладѣніемъ (кромѣ казеннаго), также нельзя признать уже довольно высокимъ.

Наконецъ, необходимо имѣть въ виду и еще одно очень важное обстоятельство—это добавочное обложеніе надѣльныхъ земель высокими мірскими сборами на нужды волостного и сельскаго управленія, которого не несутъ частновладѣльческія земли.

Записка къ правительственному проекту содержитъ по этому поводу слѣдующія сравнительныя данныя:

Въ 50 губерніяхъ Европ. Россіи частновладѣльческія земли уплачиваютъ въ среднемъ 1% государственнаго налога и 5,8% земскаго сбора, т. е. всего 6,8%. Надѣльныя земли сверхъ того обложены мірскими сборами (безъ сборовъ хозяйственнаго характера) еще въ размѣрѣ 7,1% доходности; такимъ образомъ, общій итогъ обложенія крестьянскихъ надѣльныхъ земель достигаетъ 13,9%, т. е. весьма уже близокъ къ предѣлу, устанавливаемому правительственнымъ проектомъ для обложенія.

Это положеніе, очевидно, не измѣнится до того времени, пока не будетъ введена всесословная волость и поселковое управленіе, когда волостное и сельское обложеніе, потерявъ характеръ сословной крестьянской повинности, такою и глубоко несправедливой, равномѣрно распредѣлится на всѣ категоріи имуществъ. Но именно это-то обстоятельство и является главной скрытой движущей силой того упорнаго сопротивленія, которое, подъ вліяніемъ съѣздовъ объединенныхъ дворянъ, проектъ волостного земства, принятый III-ей Г. Думою, встрѣтилъ въ средѣ членовъ Г. Совѣта. Надежды на скорое его проведеніе нѣтъ, а потому въ ближайшемъ будущемъ говорить о сильномъ повышеніи земскаго обложенія, памятуя о тягот, лежащей на крестьянскихъ земляхъ, серьезно говорить едва ли приходится.

Если взять доходы по смѣтамъ 40 земскихъ губерній за послѣдній 1912 г., то 145 милл. р. дохода, предположеннаго по обложенію разнаго рода имуществъ, распредѣляются слѣдующимъ образомъ по отдѣльнымъ категоріямъ этихъ имуществъ:

	Милл. руб.	Въ % ко всему доходу земствъ.
1) Обложеніе казенныхъ и удѣльныхъ земель и лѣсовъ	10,7	4,9
2) Обложеніе крестьянскихъ надѣльныхъ земель и лѣсовъ	52,6	24,0

	Милл. руб.	Въ % ко всему доходу земствъ.
3) Обложеніе частновладѣльческихъ и пр. земель и лѣсовъ	38,8	17,7
4) Обложеніе рудоносныхъ и солеродныхъ и пр. особо доходныхъ земель	0,7	0,8
5) Обложеніе фабрикъ, заводовъ и торгово-промышленныхъ заведеній	24,7	11,3
6) Городскихъ недвижимыхъ имуществъ .	15,2	6,9
7) Прочихъ недвижимостей	2,5	1,1
	145,3	66,6%

Цифры указываютъ, что изъ обложенія земель и лѣсовъ на долю крестьянскихъ надѣльныхъ земель приходится 51,4% всѣхъ сборовъ. Всякое увеличеніе земельнаго обложенія, безъ правильной переоцѣнки имуществъ, крупнѣе всего упадетъ на крестьянское имущество, и безъ того несущее общую тяжесть обложенія вдвое выше, чѣмъ остальныя земельныя имущества.

Въ правительственномъ проектѣ находимъ любопытное сопоставленіе существующей и возможной тяжести обложенія налогами различныхъ категорій имуществъ. Данныя эти представлены въ слѣдующей небольшой таблицѣ:

Обложеніе.	Госуд. налогъ.	Земск. сборы.	Будущіе волостн. сборы.	Городск. сборы.	До 15% не достаетъ.
Земли	1%	5,3%	3%	—	5,7%
Городской недвижимости .	6%	3,9%	—	6,0%	—
Торговли и промышл. . .	7,2%	2,3%	—	1,7%	3,8%

Проектъ признаетъ, что какъ при устраненіи существующихъ законодательныхъ ограниченій по обложенію мѣстными учрежденіями своихъ источниковъ доходовъ „этимъ учрежденіямъ дается мало фактической возможности использовать свое право". Дѣйствительно, обложеніе городскихъ имуществъ доведено до своего предѣла. Въ земельномъ обложеніи остается еще нѣкоторый, сравнительно большой просторъ, главнымъ образомъ по отношенію частновладѣльческой земли и лѣсовъ, но обложеніе одной этой категоріи имуществъ немыслимо, переоцѣнка же земель на справедливыхъ основаніяхъ встрѣчаетъ рѣшительное сопротивленіе въ самомъ составѣ земскихъ собраній съ ихъ исключительно преувеличеннымъ представительствомъ отъ дворянъ-землевладѣльцевъ. Наконецъ, уменьшеніе волостного обложенія по тѣмъ же причинамъ пока безнадежно.

Такимъ образомъ, повышеніе земельнаго обложенія въ земствахъ, если и сможетъ дать новыя средства, то все въ болѣе

и болѣе ограниченныхъ размѣрахъ при существующихъ условіяхъ: этотъ источникъ будетъ постепенно исчерпываться однимъ естественнымъ ростомъ земскихъ бюджетовъ. Даже если они удвоятся въ слѣдующемъ десятилѣтіи, какъ это было въ предыдущемъ, то и тогда земскія кассы отъ повышенія земельнаго обложенія смогутъ получить къ 1922 г. только до 100 милл. р. добавки.

Что касается обложенія промышленности, которая и теперь платитъ нѣсколько больше, чѣмъ земля, то если даже исчерпать мѣстнымъ обложеніемъ за десятилѣтіе всю будущую прибавку въ 3,[illegible]%, остающуюся свободной теперь, то и тогда на долю земствъ придется не болѣе 2,[illegible]%, т. е. земства смогутъ отсюда получить къ 1920 г. до 20 милл. р. Общая возможность (съ значительно болѣе высокимъ отягощеніемъ крестьянской земли) получить для земскихъ нуждъ отъ повышенія мѣстнаго обложенія едва ли превышаетъ, такимъ образомъ, черезъ десятилѣтіе 115—120 милл. р. добавки въ земскіе бюджеты.

Ждать иныхъ результатовъ, безъ коренной реформы земскихъ учрежденій и организаціи волостного земства,—нельзя. Возможность использованія мѣстныхъ средствъ болѣе энергично поэтому тѣснѣйшимъ образомъ связана съ этими реформами. Но и тогда эта возможность будетъ весьма ограничена и, конечно, никогда не доставитъ тѣхъ средствъ для мѣстныхъ органовъ самоуправленія, которыя имъ необходимы.

Самый скромный подсчетъ въ этомъ направленіи даетъ, какъ извѣстно, громадныя суммы.

Въ законопроектѣ, внесенномъ к.-д. фракціей въ III Думу, указывалось, что точно учесть количества необходимыхъ земствамъ средствъ совершенно невозможно, и всякій приблизительный подсчетъ будетъ, до извѣстной степени, произволенъ. Отсталость Россіи въ развитіи народнаго образованія, обезпеченіи народнаго здравія, общественнаго призрѣнія, устройствѣ дорожнаго дѣла, агрономической помощи населенію и т. д. весьма велика по сравненію съ культурными государствами Запада. Это вполнѣ соотвѣтствуетъ нашимъ ничтожнымъ затратамъ на культурно-хозяйственныя нужды населенія. Чтобы довести въ Россіи мѣстные расходы, которые въ настоящее время еле достигаютъ 550—600 милл. р. [1]).

[1]) Статистика мѣстныхъ финансовъ у насъ отсутствуетъ во многихъ случаяхъ. Отдѣльныя слагающія извѣстны за разные годы, нѣкоторыя данныя неполны или очень устарѣли, другія взяты изъ смѣтныхъ предположеній, а

до уровня, на которомъ они стоятъ, напр., въ Англіи, сильно бы повысить ихъ до 2½—3 милліардовъ руб. Совершенно ясно, что по своему объему это такая сумма, которую никакими реформами мѣстныхъ финансовъ и никакими субсидіями изъ государственнаго бюджета добыть въ настоящее время для мѣстныхъ расходовъ нельзя. Самый экономическій уровень населенія ягится тому главнымъ препятствіемъ. Если уровень мѣстныхъ расходовъ въ Россіи смогъ бы равняться тому, на которомъ онъ стоитъ въ близкой къ намъ Пруссіи, то и тогда требовалась бы прибавка къ существующимъ расходамъ около 1.300—1.500 мил. р., что по состоянію нашихъ финансовъ и общей налоговой тяжести, лежащей на населеніи, приходится считать также почти невозможнымъ.

Часто возражаютъ, что прилагать эти мѣрки западно-европейскихъ государствъ для нашей бѣдной матеріально страны не только затруднительно съ финансовой стороны, но не совсѣмъ удобно и въ методологическомъ отношеніи, ибо въ различныхъ государствахъ мѣстные органы имѣютъ различный объемъ выполняемыхъ ими задачъ, а отсюда можетъ проистекать различіе въ объемѣ ихъ финансовъ.

Однако, относительно главнѣйшихъ слагаемыхъ, напр., земскихъ расходовъ на народное образованіе, медицину, экономическія мѣропріятія, агрономію и пр., едва ли допустимо думать, что они должны у насъ оставаться на болѣе низкомъ уровнѣ, чѣмъ на Западѣ. А эти расходы составляютъ около 80 % всѣхъ земскихъ затратъ. Затѣмъ, относительно Пруссіи приходится указать, что кругъ вѣдѣнія мѣстныхъ учрежденій здѣсь едва ли много шире, чѣмъ у насъ: скорѣе наоборотъ, ихъ отрасли земской дѣятельности, особенно медицина, у насъ развиты болѣе значительно. Впрочемъ, если даже исходить не изъ западно-европейскихъ

не отчетовъ, и т. д. Со всѣми этими недостатками приблизительный итогъ слагается такимъ образомъ:

1) Смѣты 40 земскихъ губерній въ 1912 г.	250,1	милл.	руб.
2) Земскіе расходы въ неземскихъ губерніяхъ (безъ шести западныхъ губерній) Россіи за 1910 г.	19,5	„	„
3) а) Расходы городовъ (826) въ 1910 г.	201,5	„	„
б) „ „ Ц. Польскаго въ 1910 г.	13,5	„	„
4) Сельскіе и волостные расходы въ Европ. Россіи въ 50 губ. въ 1905 г.	72,7	„	„
5) Дворянскіе сборы 1900 г. (46 губ. и 3 обл.)	1,8	„	„
6) Страховые сборы 1900 г. (40 губ. и 3 обл.)	14,7	„	„
	573,8	милл.	руб.

сравнительныхъ данныхъ, а попытаться подойти къ подсчету предстоящихъ земствамъ расходовъ примѣнительно къ нашимъ собственнымъ условіямъ, то и тогда цифры получатся весьма солидныя.

Одинъ изъ весьма интересныхъ подсчетовъ такого рода былъ произведенъ для уѣзда центральной губерніи земской Россіи—Московскаго въ докладѣ управы собранію 1911 г. Выясненіе размѣра ассигнованій, потребныхъ для завершенія нар. образованія, медицинской организаціи, общественнаго призрѣнія, агрономіи, дорожнаго дѣла и пр., привело здѣсь къ необходимости, кромѣ значительной прибавки мѣстнаго обложенія, получить еще 1 милл. р. субсидіи изъ государственныхъ средствъ, о чемъ уѣздное земство и постановило ходатайствовать. Подсчетъ касается уѣзда съ населеніемъ въ 210 тыс. жителей, весьма богатаго по источникамъ обложенія и весьма далеко ушедшаго впередъ въ своихъ культурныхъ организаціяхъ, сравнительно съ другими уѣздами земской Россіи. Размѣръ потребностей его населенія едва ли однако больше, чѣмъ въ другихъ губерніяхъ. Если принять во вниманіе, что въ болѣе бѣдныхъ и отсталыхъ уѣздахъ потребуется значительно большее напряженіе мѣстнаго обложенія, чѣмъ въ Московскомъ, чтобы довести ихъ земское хозяйство только до уровня Московскаго уѣзда, то можно сказать, что необходимость добавленія къ мѣстнымъ уѣзднымъ средствамъ около 1 милл. рублей, вычисленная для Московскаго уѣзда, въ общемъ будетъ *минимальной*. Такъ какъ на 354 земскихъ уѣзда въ 34 земскихъ губерніяхъ приходится около 76 милл. жителей, то въ среднемъ на каждый уѣздъ приходится около 215 тыс. населенія, т. е. почти такое же количество, какъ въ Московскомъ у. По соотвѣтствующему расчету для удовлетворенія земскихъ потребностей въ такомъ размѣрѣ, **который для Московскаго у. сталъ уже реальной**, *практической задачей ближайшаго времени*, на всю земскую Россію, считающую въ своемъ составѣ съ 1913 г. уже 43 губерніи съ 437 уѣздами, потребуется по крайней мѣрѣ 400—450 милл. руб. добавочныхъ средствъ, кромѣ того, что на долю мѣстнаго обложенія должна быть отнесена еще очень крупная сумма.

Земское обложеніе Московскаго у. въ 1910 г. равнялось 7,4% съ доходнаго рубля, т. е. было немного выше средняго по 34 земскимъ губерніямъ (6,2%), но зато обложенію подвергается здѣсь очень крупная цѣнность имущества, превышающая 206 милл. р., изъ которыхъ на долю земельнаго имущества приходится около 52,[illegible] милл. р., торгово-промышленныхъ заведеній 93,[illegible] милл. р. [illegible] уѣздѣ 60,[illegible] милл. р. Для остальныхъ 353

земскихъ учрежденій въ среднемъ на уѣздъ приходится земельныхъ и лѣсныхъ имуществъ по дѣйствительной ихъ цѣнности на сумму около 61 милл. рублей, т. е. немного болѣе Московскаго, по торгово-промышл. и фабрично-заводскихъ заведеній всего въ среднемъ на 4—5 милл. р. на уѣздъ. Что касается жилыхъ домовъ въ уѣздахъ, то ни въ одномъ уѣздѣ такой громадной стоимости этого рода имуществъ не имѣется, да почти нигдѣ они и не облагаются земскими сборами.

При такихъ необычайно благопріятныхъ для земскаго хозяйства Московскаго у. обстоятельствахъ, не встрѣчающихся ни въ какомъ другомъ уѣздѣ, все же обложеніе въ немъ выше средняго, а высота земскихъ уѣздныхъ сборовъ, падающихъ на 1 десятину въ размѣрѣ 1 руб. 71 коп., въ нѣсколько разъ выше, чѣмъ въ среднемъ на территоріи земскихъ губерній.

На основаніи всѣхъ этихъ данныхъ приходится придти къ заключенію, что необходимость добавленія къ ежегоднымъ земскимъ доходамъ суммы около 400—450 милл. р.—скромное и реальное требованіе. Но очевидно, что приблизительно по тому же расчету добавленія потребуютъ и городскія кассы и земскіе расходы въ неземскихъ губерніяхъ, почему общій итогъ увеличенія мѣстныхъ финансовъ достигнетъ уже 800—900 милл. р. Съ этимъ приблизительнымъ размѣромъ реальной потребности и приходится имѣть дѣло въ настоящее время при разрѣшеніи вопроса.

Мѣстное существующее обложеніе для этого далеко не достаточно, его неизбѣжное постепенное повышеніе, параллельно съ добавленіемъ новыхъ средствъ въ мѣстныя кассы, будетъ потеряно въ непродолжительномъ времени съ явнымъ отягощеніемъ малообезпеченнаго земледѣльческаго населенія, но государство, помимо увеличенія мѣстныхъ существующихъ налоговъ, что будетъ сдѣлано самими земскими собраніями, должно позаботиться о разумной, широкой и планомѣрной реформѣ мѣстныхъ финансовъ, безъ которой въ скоромъ времени земское хозяйство будетъ обречено на замедленіе въ развитіи и даже на застой, какъ сознаетъ и записка правительственнаго проекта.

VI.

Какъ размѣръ потребности въ средствахъ со стороны земскихъ учрежденій, такъ и невозможность удовлетворить эту потребность усиленіемъ существующаго мѣстнаго обложенія заставляютъ придти къ уже высказанной мысли о неизбѣжности коренной ре-

формы мѣстныхъ финансовъ и полной недостаточности тѣхъ ничтожныхъ добавокъ, о которыхъ говоритъ правительственный проектъ.

Въ самомъ дѣлѣ, какое значеніе имѣютъ всѣ его предложенія, сводящіяся къ суммѣ около двухъ десятковъ милліоновъ рублей для всѣхъ земскихъ губерній? Это меньше обычнаго ежегоднаго прироста земскихъ смѣтъ и передъ предстоящимъ милліарднымъ требованіемъ являются совершеннымъ пустякомъ, о которомъ и говорить бы не стоило, если бы онъ къ тому же не сопровождался еще въ области реформы земскаго промысловаго обложенія многими признаками данайскаго дара, требующими къ нему сугубо-осторожнаго отношенія. Ничего, кромѣ ломки мѣстнаго обложенія, эти части проекта земствамъ не дадутъ и уже по одному этому безполезны. Созданіе же возмѣщающаго фонда, находящагося въ рукахъ министерства финансовъ, да еще сопровождаемаго рядомъ ограниченій для земствъ, уже вовсе не содержитъ въ себѣ ничего соблазнительнаго. Къ тому же, по мнѣнію нѣкоторыхъ компетентныхъ критиковъ [1], самый фондъ можетъ оказаться недостаточнымъ для возмѣщенія земскихъ потерь. Такимъ образомъ, правительственный проектъ, въ сущности, не отвѣчаетъ поставленной въ его заголовкѣ цѣли „улучшенія земскихъ и городскихъ финансовъ“.

Относительно октябристскаго проекта, показавшагося недостаточнымъ даже м-ству фин., теперь говорить уже не приходится. Ничтожность выдвигаемыхъ имъ предложеній и послужила причиной того обстоятельства, что въ главнѣйшихъ своихъ частяхъ они вошли въ изданный законъ 5 декабря 1912 г., остается открытымъ лишь вопросъ о возмѣщеніи земствамъ изъ казны $^1/_{10}$ расходовъ по призрѣнію покинутыхъ дѣтей. Очевидно, что этой крупицей не создать благоденствія мѣстныхъ финансовъ и приходится думать о мѣрахъ болѣе серьезныхъ и крупныхъ. Частичный проектъ депутатовъ шести западныхъ губерній о принятіи на казну земскихъ расходовъ по содержанію мѣстнаго духовенства также вошелъ уже въ изданный законъ и даже въ расширенномъ видѣ для всѣхъ 9 губерній западнаго края (съ прибавленіемъ лишенныхъ земства Виленской, Ковенской и Гродненской губ.).

Проектъ націоналистовъ о введеніи добавочнаго земскаго налога къ продаваемому въ казенныхъ лавкахъ вину (по 1 коп. съ $^1/_{10}$ ведра, т. е. по 1 руб. съ ведра) съ точки зрѣнія

[1]) Такъ думаетъ, напр., Н. Н. Кутлеръ. См. его статьи въ „Рѣчи“ за 1911 г.

объема предположенныхъ для земства добавочныхъ средствъ является, конечно, довольно существеннымъ. Уже въ 1912 г. количество выпиваемаго по Имперіи вина дошло до 91 милл. ведеръ, изъ которыхъ на долю 43 земскихъ губерній, включающихъ столичные центры, фабрично-заводскіе и горно-заводскіе районы, пришлось бы, при распредѣленіи его по всей территоріи Имперіи по мѣстнымъ нуждамъ, добрыхъ двѣ трети. Проектъ націоналистовъ, однако, несмущаясь, всю добавку къ налогу на все населеніе Россіи дѣлаетъ получить „въ депозитъ" существующихъ земскихъ кассъ, т. е., въ ущербъ населенію всѣхъ остальныхъ губерній, для земскихъ губерній даетъ около 90 милл. р. добавочныхъ средствъ, къ тому же увеличивающихся изъ года въ годъ. Сумма значительная, но принципіальныя соображенія должны здѣсь вызвать рѣшительное возраженіе; необходимо признать совершенно недопустимымъ участіе мѣстныхъ органовъ самоуправленія въ косвенномъ обложеніи, да еще столь чуждомъ разумной финансовой политикѣ, какъ обложеніе народнаго пьянства. Косвенное обложеніе вообще теоретически считается неудобнымъ въ мѣстныхъ финансахъ. Сама организація взиманія такихъ налоговъ сложна, очень затруднительна по отдѣльнымъ территоріямъ и почти не приспособлена къ мѣстному обложенію. Существо такого обложенія глубоко антисоціально, ибо налоговая тяжесть всего сильнѣе давитъ наиболѣе обездоленные, неимущіе элементы населенія, къ тому же у насъ, по существующему земскому положенію, почти отстраненные отъ участія въ земскомъ управленіи. Рѣзко увеличивая дороговизну жизни, ибо косвенные налоги почти всегда падаютъ на предметы первой необходимости, къ тому же такіе сборы обычно используются современными государствами, подъ вліяніемъ вѣчной нужды въ новыхъ средствахъ, до послѣдней возможности и вызываютъ крайнее и совершенно справедливое недовольство населенія тамъ, гдѣ они были установлены. Подъ вліяніемъ этого недовольства такъ называемые заставные или привратные сборы (octrois) во Франціи и Италіи, взимавшіеся многими коммунами, постепенно стали отмѣняться, мѣстные сборы въ Германіи (надбавки на пищевые продукты) были во многихъ случаяхъ отмѣнены. Есть еще кое-гдѣ сборы съ пищей (въ Англіи), но и они не имѣютъ большого распространенія. Предлагаемая націоналистами мѣра обходитъ техническія трудности простымъ порученіемъ казеннымъ органамъ взимать установленную прибавку къ цѣнѣ вина. Однако, довольно значительная неравномѣрность въ потребленіи вина по отдѣльнымъ губерніямъ [illegible] большія преимущества. Въ уѣздахъ и городахъ Европейской Россіи оно по-

банія потребленія весьма велики: отъ $0,_{07}$ ведра на душу населенія до $3,_{45}$ ведра (по городамъ Архангельской и Вятской губерній). Плодъ націоналистическаго финансоваго творчества совсѣмъ не разрѣшаетъ этихъ затрудненій, ибо въ предложеніи „изъ общаго дохода съ казенныхъ винныхъ лавокъ отчислять въ депозитъ земскихъ кассъ долю, равную суммѣ взысканнаго сбора съ проданнаго вина“, не имѣется никакихъ указаній на то, какъ же этотъ сборъ и по какимъ основаніямъ долженъ распредѣляться по **отдѣльнымъ земскимъ кассамъ**.

Правительство справедливо отвергаетъ націоналистическій проектъ, помимо его крупныхъ техническихъ промаховъ, еще и потому, что имъ „усугубилось бы обложеніе мало состоятельныхъ классовъ населенія“. Это, конечно, вѣрно и, быть можетъ, особенно цѣнно въ соображеніяхъ м-ства фин., но еще не исчерпываетъ всѣхъ возраженій. Въ данномъ вопросѣ есть еще и моральная сторона дѣла. Къ „пьяному“ государственному бюджету, извлекающему крупнѣйшую долю своихъ доходовъ изъ обложенія народнаго недуга, прибавились бы, по проекту націоналистовъ, еще и „**пьяные земскіе бюджеты**. Къ государственной лицемѣрной „борьбѣ“ съ пьянствомъ присоединились бы, неизбѣжно, столь же искреннія сѣтованія будущихъ земцевъ на печальную страсть русскаго народа къ спиртнымъ напиткамъ. Если теперь еще можетъ теплиться надежда со временемъ, при развитіи свободной общественной самодѣятельности, при дружныхъ усиліяхъ частныхъ союзовъ и органовъ самоуправленія, начать дѣйствительную, планомѣрную и, главное, успѣшную борьбу съ громадной государственной бѣдой, алкоголизаціей населенія, съ ея неизбѣжными ужасающими послѣдствіями физическаго, психическаго и моральнаго вырожденія общества, то, при распространеніи на бюджеты мѣстныхъ органовъ „пьяной“ заразы и возникновеніи крупной заинтересованности этихъ органовъ въ увеличеніи такой категоріи новыхъ доходовъ, даже эта слабая и отдаленная для Россіи надежда должна будетъ исчезнуть. Къ счастью, надо думать, что никогда ни русское правительство, ни русскія законодательныя учрежденія не согласятся на проектъ націоналистовъ о водочной субсидіи земскимъ кассамъ.

Остается, наконецъ, еще **проектъ к.-д. фракціи**, единственно предполагающій крупное увеличеніе мѣстныхъ средствъ и строящій свой планъ на иныхъ основаніяхъ. Правда, онъ далеко не обезпечиваетъ удовлетворенія всего размѣра даже реально исчисленной потребности земскихъ учрежденій въ добавленіи средствъ. Приблизительный размѣръ добавленія новыхъ средствъ по этому проекту едва достигаетъ $^1/_3$ или даже $^1/_2$ того, что было

бы имѣ необходимо въ ближайшее десятилѣтіе. Это происходитъ, конечно, отъ затруднительности, вслѣдствіе общаго состоянія государственныхъ финансовъ, предоставить органамъ самоуправленія въ данное время большія средства, особенно послѣ того, какъ были приняты громадныя ассигнованія на военныя и морскія нужды, которыя свяжутъ въ ближайшіе годы значительную часть средствъ въ государственномъ бюджетѣ. Понятно, съ теченіемъ времени крупнѣйшія затраты на культурно-хозяйственныя потребности населенія не могутъ, будучи производительными затратами, не повысить его благосостоянія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и платежеспособности. Впослѣдствіи представится большая возможность какъ увеличенія мѣстнаго обложенія, такъ и дальнѣйшихъ прибавокъ государственныхъ субсидій.

Недостаточность общей суммы увеличенія земскихъ средствъ по проекту, внесенному к.-д. группой въ III Думу, заставляетъ поэтому разсматривать его лишь какъ первый шагъ по пути коренной реформы мѣстныхъ финансовъ, за которымъ должны послѣдовать дальнѣйшіе шаги.

Многія существенныя части этого наиболѣе серьезнаго, изъ всѣхъ имѣющихся, проекта подверглись весьма настойчивой критикѣ органовъ м-ства фин. и признаны совершенно недопустимыми, какъ говоритъ записка, приложенная къ правительственному проекту. Въ чемъ же заключаются главнѣйшіе доводы этой критики? Въ ней имѣются два существенныхъ возраженія: 1) противъ передачи мѣстнымъ учрежденіямъ государственныхъ реальныхъ налоговъ и 2) противъ установленія выдачи пособій органамъ самоуправленія изъ средствъ государственнаго казначейства не на опредѣленныя нужды, а на общія ихъ потребности.

Предположенная кадетскимъ проектомъ передача земствамъ и городамъ казенныхъ налоговъ поземельнаго, на городскія недвижимости и основного промысловаго сочтена „совершенно несвоевременнымъ, безусловно неосуществимымъ дѣломъ при нашихъ финансовыхъ условіяхъ, т. е., иначе говоря, по причинѣ значительной доли, которую эти налоги составляютъ въ нашихъ государственныхъ доходахъ". Однако, если мѣстныхъ средствъ недостаточно, а увеличеніе ихъ неизбѣжно, какъ же выйти изъ этой дилеммы? Выше уже было указано, что правительственный проектъ собственно никакого выхода не содержитъ и уже поэтому его нельзя противопоставить проекту к.-д. фракціи. Замѣнить его онъ не можетъ, ибо разрѣшеніе вопроса все же неизбѣжно. Косвенные налоги недопустимы въ мѣстныхъ финансахъ, но почему же не передать часть прямыхъ налоговъ? Прямое обложеніе, права,

мало развито въ нашемъ государственномъ бюджетѣ, но вѣдь это едва ли можетъ служить препятствіемъ къ передачѣ его части земствамъ и городамъ. Если оно развито мало въ государственномъ обложеніи, то его слѣдуетъ лишь развивать дальше, разъ появляется неотложная потребность въ уступкѣ части средствъ государственнаго казначейства мѣстнымъ кассамъ. Авторы правительственной записки считаютъ недопустимой „широкую брешь" въ государственныхъ финансахъ, не заполняемую для нихъ никакими новыми налогами. Это утвержденіе вдвойнѣ неправильно. Казенные земельные налоги, налогъ на городскія недвижимости и основной промысловый налогъ, по послѣднему отчету государственнаго контроля, за 1912 г. дали изъ 3.107,[illegible] мил. р. общаго итога государственныхъ доходовъ всего 104,[illegible] мил. р. (26,[illegible] + 30,[illegible] + 48,[illegible]), т. е. всего около 3,[illegible]%. Говорить при этихъ условіяхъ о сколько-нибудь серьезной „брешѣ" въ государственныхъ доходахъ едва ли позволительно. Невѣрно и то, что эта потеря не можетъ быть возмѣщена какими-либо новыми суммами прямыхъ налоговъ. Какъ разъ имѣются въ Г. Думѣ проекты подоходнаго налога и повышенія наслѣдственныхъ пошлинъ, которые постепенно могли бы возмѣстить потери казначейства отъ постепенной же передачи мѣстнымъ кассамъ главныхъ реальныхъ налоговъ. Хотя подсчеты министерства финансовъ и даютъ по этимъ проектамъ меньшую сумму возможныхъ поступленій, чѣмъ 90 мил. р., но имѣется полное основаніе думать, что приведенныя въ нихъ цифры отчасти устарѣли, отчасти значительно преуменьшены, какъ это случилось, напр., съ проектомъ новаго обложенія городскихъ недвижимостей.

Такимъ образомъ, съ финансовой стороны возможность такой передачи со стороны казначейства едва ли можетъ быть подвергнута столь рѣзкимъ сомнѣніямъ, какія указаны въ запискѣ. Записка указываетъ далѣе, что въ Пруссіи однородная передача реальныхъ налоговъ (поломоваго, земельнаго и промысловаго) мѣстнымъ органамъ была предпринята (въ 1893 г.) одновременно съ серьезной реформой государственнаго подоходнаго обложенія, съ введеніемъ поимущественнаго налога и при „исключительно благопріятномъ финансовомъ положеніи", но вѣдь эти обстоятельства не являются и для Россіи непреодолимыми препятствіями. Введеніе подоходнаго налога вполнѣ желательно было бы не только связать съ реформой мѣстныхъ финансовъ, но и самое разрѣшеніе его обусловить уступкой мѣстнымъ кассамъ реальныхъ государственныхъ налоговъ. Такое указаніе, сдѣланное, напр., г. Курчинскимъ[1]).

[1]) М. А. Курчинскій. Реформа земскихъ и городскихъ финансовъ. „Земское Дѣло", 1912, № 3.

Дмитрій Алексѣевичъ

НАУМОВЪ.

вполнѣ пріемлемо и осуществимо. Введеніе поимущественнаго обложенія, конечно, по справедливому замѣчанію правительственной записки, сложно и требуетъ „предварительной подготовки кадастра", но вѣдь надо же и намъ когда-нибудь къ такой подготовкѣ приступить и ее выполнить. Считать ее окончательно невыполнимой у насъ въ данное время, какъ это дѣлаетъ записка, нѣтъ серьезныхъ основаній. Была бы охота и добрая воля лицъ, завѣдующихъ нашей финансовой политикой, чтобы приступить къ кореннымъ реформамъ, тогда возможность исполненія и подготовленные знающіе работники въ нашемъ финансовомъ вѣдомствѣ, столь выгодно отличающемся отъ многихъ другихъ въ этомъ отношеніи, всегда найдутся.

Конечно, если нѣтъ сочувствія самой сути реформы мѣстныхъ финансовъ, если нѣтъ желанія порвать съ рутиннымъ отношеніемъ къ этому дѣлу и разстаться съ казначейской бережливостью, тогда о всякой мало-мальски крупной реформѣ приходится писать, какъ о „непріемлемой и невыполнимой".

Записка указываетъ на возможность двоякаго пути передачи реальныхъ налоговъ: „или въ видѣ права, предоставленнаго мѣстнымъ самоуправленіямъ, устанавливать обложеніе (самостоятельное или въ формѣ надбавокъ къ отмѣненнымъ окладамъ государственныхъ налоговъ) тѣхъ объектовъ, съ которыхъ государствомъ взимались ранѣе реальные налоги, или же въ видѣ передачи суммъ государственныхъ налоговъ, поступавшихъ ранѣе въ казну, а теперь взимаемыхъ казною въ пользу мѣстныхъ учрежденій". Второй путь справедливо признается неудобнымъ и даже отрицающимъ самостоятельность въ обложеніи органовъ самоуправленія. Но вмѣстѣ съ тѣмъ трудно согласиться, что и первый способъ, примѣненный въ Пруссіи и Гессенѣ, по мнѣнію записки, у насъ является „крайне неудобнымъ", ибо „закрѣпляетъ" произвольныя ошибки оцѣнки и „сохранитъ" (?) крайнюю неуравнительность въ обложеніи, а по отношенію къ земельному налогу считается даже „неосуществимымъ". Всѣ приведенныя возраженія достаточно произвольны. Никто не мѣшаетъ намъ устранить выработкой техническихъ подробностей закона, а также позаботиться о скорѣйшемъ окончаніи оцѣночныхъ работъ и подготовки кадастра.

Такимъ образомъ, изъ существенныхъ возраженій въ отношеніи проведенія предлагаемыхъ мѣропріятій могло бы остаться одно — болѣе тяжелое положеніе государственнаго казначейства, на что и намекаетъ записка, упоминая, что въ Пруссіи реформа была совершена при „исключительно благопріятномъ положеніи" государственныхъ финансовъ. Хотя въ 1893 г. никакой особой исключи-

тельности въ Пруссіи въ этомъ отношеніи не наблюдалось. Но развѣ нельзя же повторять фразы о блестящемъ состояніи русскихъ финансовъ при требованіи 300 милл. р. на Амурскую дорогу, 500 милл. р. на судостроеніе и т. д. и сразу перемѣнить въ минорный тонъ, когда рѣчь идетъ о передачѣ земствамъ и городамъ 3,5% государственныхъ доходовъ. При полумилліардной свободной наличности и ежегодномъ превышеніи доходныхъ поступленій надъ смѣтными предположеніями, особенно неудобны эти двѣ мѣрки, примѣняемыя къ русскимъ финансамъ по мѣрѣ надобности. Если они въ основѣ и имѣютъ серьезные дефекты, такъ именно оттого, что до сихъ поръ мало удѣлялось вниманія производительнымъ расходамъ, при чемъ земскія и городскія кассы пустовали, а государственное казначейство стягивало громадные ресурсы въ централизованное управленіе на непроизводительныя затраты.

Можно было бы подойти къ к.-д. проекту въ этой его части съ критикой иного рода и спросить, почему же не предлагается предоставленіе права мѣстнымъ органамъ на прибавку къ подоходному обложенію и къ налогу на наслѣдства? Что касается подоходнаго налога, то по этому поводу въ самомъ проектѣ уже даны подробныя объясненія относительно серьезныхъ неудобствъ пользованія такимъ налогомъ въ мѣстномъ обложеніи, нарушающихъ самую идею наиболѣе справедливаго обложенія. Обложеніе доходовъ всего труднѣе связать съ мѣстностью (вѣрнѣе мѣстожительствомъ плательщика), и уклоненіе отъ мѣстнаго обложенія, наоборотъ, здѣсь всего легче. При мало-мальски высокихъ ставкахъ мѣстной добавки къ государственному подоходному налогу состоятельные элементы будутъ легко переселяться въ другіе округа, гдѣ обложеніе меньше; послѣ ихъ ухода оставшіеся съ болѣе бѣднымъ населеніемъ районы должны будутъ усиливать свое обложеніе, а притокъ крупныхъ плательщиковъ въ наиболѣе льготныя мѣстности даетъ еще большую льготу въ мѣстной доли подоходнаго налога. Примѣры такого рода довольно многочисленны въ Пруссіи и Голландіи, а въ Бельгіи пришлось совсѣмъ отказаться отъ мѣстнаго подоходнаго обложенія. Кромѣ того, нѣсколько крупныхъ городскихъ и промышленныхъ центровъ при такомъ пріемѣ получатъ громадныя средства, а остальная масса уѣздовъ будетъ имѣть очень немного ресурсовъ отъ подоходнаго обложенія. Впрочемъ, у насъ пока нѣтъ еще государственнаго подоходнаго обложенія, и откладывать его проектъ мѣстной добавки уже тѣмъ болѣе нѣтъ основаній въ данное время. Что касается добавки къ наслѣдственнымъ пошлинамъ или къ пошлинамъ [illegible] недвижимыхъ земельныхъ имуществъ, то такую [illegible] можно было бы, по-моему, внести и теперь, хотя крупныхъ

суммъ земскимъ кассамъ она не дастъ. Во всякомъ случаѣ серьезныхъ возраженій противъ такого рода предложеній не встрѣчается.

Столь же рѣшительно, а вмѣстѣ съ тѣмъ и столь же мало обоснованно, возражаетъ м-ство фин. противъ выдачи прямыхъ пособій изъ госуд. казначейства земствамъ и городамъ. Проектъ совершенно ясно говоритъ о выдачѣ **пособій на вполнѣ опредѣленныя потребности** народнаго образованія, народнаго здравія, общественнаго призрѣнія, дорожнаго дѣла, агрономіи, экономическихъ мѣропріятій и т. д. Необходимость такихъ пособій вытекаетъ изъ самаго объема и значенія для всей страны земскихъ задачъ въ этихъ областяхъ, вполнѣ совпадающихъ и съ разумно-понятыми государственными задачами. Предстоящіе земству расходы громадны. **Никакими другими способами, включая въ нихъ и передачу реальныхъ налоговъ, этой нужды въ средствахъ разрѣшить нельзя.** Ея разрѣшеніе вообще невозможно исключительно путемъ мѣстнаго, хотя бы и расширеннаго, обложенія. Практика другихъ крупныхъ государствъ давно уже установила такую именно помощь мѣстнымъ союзамъ со стороны государственнаго казначейства. Между тѣмъ министерская записка говоритъ о „несвоевременности" возбужденія этого вопроса у насъ. Казалось бы, что, признавая его настоятельную необходимость и не имѣя никакихъ другихъ способовъ его разрѣшенія, странно было бы говорить о „несвоевременности" въ то время, когда земства говорятъ объ этомъ вопросѣ, когда законодательныя учрежденія уже обратили на него серьезное вниманіе, а главное, когда **казна давно уже пошла по предлагаемому пути.**

Вопросъ о казенныхъ субсидіяхъ мѣстнымъ органамъ самоуправленія на опредѣленныя цѣли вовсе не новый. Не только въ Англіи, Германіи, Бельгіи, Франціи и др. государствахъ извѣстно много случаевъ его разрѣшенія, но и у насъ такія „субсидіи" практиковались не разъ. Уже законъ 1 іюня 1895 г. явился скрытой, своеобразной „субсидіей" государственнаго казначейства, направленной на удовлетвореніе опредѣленной цѣли (на дорожныя сооруженія).

Законъ 12 іюня 1900 г. о предѣльности роста земскаго обложенія установилъ возможность воспособленія земствамъ изъ особаго кредита, включеннаго въ смѣту м-ства вн. д. Съ 1906 г. этотъ кредитъ исчезъ, но выдачи, правда случайныя и ничтожныя, производились до того времени, а законъ не отмѣненъ и до сихъ поръ. Имѣлись и др. выдачи земствамъ, вн. соотвѣтствія съ этимъ

закономъ, на нѣкоторые спеціальные расходы по борьбѣ съ эпидеміями, по постройкѣ психіатрическихъ лечебницъ и т. д.

Въ послѣдніе годы дѣло нар. образованія потребовало крупной помощи изъ казны земствамъ и городамъ. По росписи 1913 г., согласно закону 3 мая 1908 г. и др., сумма ассигнованій на всеобщее обученіе превышаетъ 56 мил. руб. Изъ 359 уѣздныхъ земствъ только 6 до послѣдняго времени не возбудили ходатайства о пособіяхъ на введеніе всеобщаго обученія (Бѣлгородское, Бѣлецкое, Грайворонское, Оргѣевское, Перекопское и Хотинское); сумма пособій, полученныхъ земствами съ 1908 по 1910 г.г., была свыше 15,6 мил. р., да оставалось еще неудовлетворенныхъ ходатайствъ на 15 мил. р. Къ 1910 г. по 40 земскимъ губерніямъ размѣръ испрашиваемыхъ постоянныхъ пособій, такимъ образомъ, превышалъ 30 мил. р.; кромѣ того, были еще единовременныя пособія (до 4,4 мил. р.) и т. д.

Требованія на школьное строительство, для удовлетворенія которыхъ имѣется особый фондъ въ государственной росписи, къ 1913 г. земствами было предъявлено до 11,5 мил. р. на одни только пособія, не считая ссудъ. Сумма казенныхъ пособій, отпускаемыхъ въ 40 земскихъ губерніяхъ на всеобщее обученіе, въ 1912 г. превысила уже 20 мил. р. и т. д.

Отпускъ казенныхъ пособій на все дѣло народнаго образованія земствамъ и городамъ хотя и развивается довольно быстро, но далеко не покрываетъ размѣра растущихъ требованій.

Затѣмъ по закону 15 мая 1911 г. на противохолерныя и противочумныя мѣропріятія въ Имперіи было отпущено 4 мил. р., изъ нихъ 2 м. р. на выдачу пособій земствамъ и городамъ. Въ послѣдующіе годы эти ассигнованія, хотя и въ уменьшенномъ размѣрѣ, продолжали отпускаться далѣе, по закону 25 іюня 1912 г. вновь было отпущено 1 мил. р., въ 1913 г. снова разрѣшенъ отпускъ пособій земствамъ и городамъ на ту же надобность.

Затѣмъ по смѣтѣ департамента земледѣлія отпускается многимъ земствамъ рядъ пособій на устройство и содержаніе с.-х. опытныхъ станцій, школъ, на агрономическую помощь населенію, на пріобрѣтеніе племенныхъ животныхъ, устройство выставокъ и т. п., всего на сумму нѣсколькихъ милліоновъ рублей. Законъ 9 іюня 1912 г. принялъ до [illegible] единовременныхъ и ежегодныхъ расходовъ земствъ по устройству и содержанію с.-х. опытныхъ станцій на казну. Изъ общаго кредита на агрономическую помощь въ районахъ землеустройства, достигнувшаго въ 1912 г. 5,1 мил. рублей, земскимъ учрежденіямъ было выдано 2,6 мил. р., т. е. около 52% всей суммы.

Законъ 13 іюня 1912 г. установилъ выдачу пособій земствамъ

на содержаніе ремесленныхъ мастерскихъ и т. д. Общій размѣръ всякихъ пособій изъ казны по земскимъ смѣтамъ 1912 г. въ 34 губерніяхъ составлялъ 29,8 мил. р., или 13,8% всѣхъ земскихъ доходовъ; кромѣ того, въ 6 западныхъ губерніяхъ, гдѣ только недавно введены земскія учрежденія, имѣется выдача еще 3,1 мил. р. пособій (около 10,5% ихъ бюджета). Такимъ образомъ, у насъ уже имѣется длинный рядъ бывшихъ прецедентовъ, установившихъ необходимость воспособленія мѣстнымъ кассамъ изъ суммъ госуд. казначейства на опредѣленныя надобности. Наконецъ, законъ 5 декабря 1912 г. пошелъ еще дальше и, принявъ на казну 1/3 расходовъ городовъ на полицію и 1/3 часть земскихъ расходовъ по организаціи психіатрической помощи населенію, тѣмъ самымъ установилъ новый видъ постоянныхъ довольно крупныхъ казенныхъ пособій органамъ самоуправленія. Размѣръ выдачи по этому закону для 1913 г. потребовалъ новыхъ кредитовъ изъ казны до 8,9 мил. р., по росписи 1914 г. необходимыя суммы исчисляются уже въ 20,8 мил. р., изъ которыхъ 14,5 мил. р. приходится на долю земствъ, а 6,3 мил. р. на долю городовъ. Въ послѣдующіе годы отпускъ долженъ еще увеличиться.

Предстоящіе проекты о гужевыхъ дорогахъ, объ организаціи общественнаго призрѣнія, о развитіи здравоохраненія и санитарно-гигіеническихъ мѣропріятій также не могутъ обойти насущнаго вопроса о казенныхъ субсидіяхъ земствамъ и городамъ.

При этихъ условіяхъ говорить теперь о „несвоевременности" обсужденія самаго вопроса, тормозить его планомѣрную, систематическую разработку и разрѣшеніе уже поздно и даже нецѣлесообразно. Нельзя же все это оставить случайнымъ дѣломъ, съ разнообразной пестротой организаціи, не объединеннымъ общей руководящей мыслью и опредѣленно поставленной цѣлью. Министерская записка считаетъ, что требованіе проекта опредѣленнаго отпуска пособій сводится къ общимъ пособіямъ изъ казначейства безъ обозначенія ихъ цѣли. Однако, ничего подобнаго проектъ не предполагаетъ и какъ разъ устанавливаетъ обязательность опредѣленныхъ пособій. Если ихъ приходится устанавливать почти для всѣхъ нуждъ культурно-хозяйственной жизни земствъ, то это вовсе не лишаетъ ихъ опредѣленнаго назначенія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Общихъ пособій, безъ опредѣленнаго назначенія, проектъ не предлагаетъ. Правительственная записка говоритъ, что „правильнѣе и практичнѣе заняться выясненіемъ отдѣльныхъ, хотя бы важнѣйшихъ, отраслей дѣятельности мѣстныхъ учрежденій и, въ зависимости отъ полученныхъ результатовъ, возбуждать вопросъ именно по этой отрасли о пособіяхъ спеціаль-

ныхъ." Конечно, это путь и наиболѣе правильный и практичный, но разъ разъ, онъ признается таковымъ же и самимъ правительствомъ, то очевидно къ нему и надо было приступить, а не оговариваться невмѣшіемъ такой работы, чтобы не устанавливать вовсе никакихъ пособій. Эта работа именно и составляетъ обязанность органовъ м-ства фин., разъ самый вопросъ о необходимости пособій будетъ рѣшенъ. Предположенія к.-т. фракціи не являются законченнымъ законопроектомъ, а лишь главными основаніями будущаго закона. Разъ главныя основанія будутъ признаны цѣлесообразными, тогда должна быть начата ихъ разработка или м-вомъ фин., которое примѣнитъ наиболѣе практичный и правильный „путь" при такой разработкѣ, или финансовой комиссіей Думы, если м-ство попрежнему за словесными упражненіями и общими благожелательными для земства фразами скрываетъ упорное нежеланіе поступиться частью средствъ казначейства. Если при разработкѣ суммы устанавливаемыхъ въ общей сложности субсидій и не совпадутъ съ предположеніями думскаго проекта, то это не составитъ существеннаго недочета, разъ общій размѣръ субсидій будетъ достаточенъ для развитія важнѣйшихъ сторонъ земскаго дѣла.

Болѣе серьезно другое, принципіальное возраженіе, не только записки, но и многихъ общественныхъ дѣятелей, противъ самой системы казенныхъ субсидій.

Эти субсидіи усиливаютъ зависимость мѣстныхъ органовъ отъ центральной власти, вызываютъ ея вмѣшательство въ ихъ внутреннюю жизнь, создаютъ коллизію интересовъ мѣстныхъ учрежденій съ одной стороны и государства съ другой, и т. д. Съ политической точки зрѣнія они, поэтому, опасны. Что же касается финансовой, то они являются поощреніемъ мѣстнаго прямого обложенія, особенно земледѣльческаго, путемъ развитія государственнаго, т. е. преимущественно косвеннаго обложенія, падающаго на широкія массы населенія.

Всѣ эти и имъ подобныя возраженія во многомъ должны быть приняты во вниманіе и несомнѣнно имѣютъ серьезное значеніе. Слѣдуетъ однако поставить по ихъ поводу нѣсколько болѣе общихъ вопросовъ. Развѣ зависимость и подчиненность органовъ самоуправленія зависитъ только отъ выдачи казенныхъ субсидій, или она является результатомъ всего строя политической жизни? Развѣ въ Англіи, гдѣ субсидіи мѣстнымъ кассамъ особенно развиты, органы самоуправленія всего болѣе связаны и подчинены центральной власти? Развѣ, наконецъ, у насъ, въ Россіи, безъ существованія какихъ-либо казенныхъ субсидій, само Положеніе 1890 г. не

отняло земства подъ опеку администраціи и не отняло у нихъ права самостоятельнаго ведения земскаго хозяйства, независимаго выбора должностныхъ и служащихъ лицъ? Зависимость земскихъ учрежденій отъ центральной власти есть великое зло, препятствующее развитію общественной самодѣятельности и творческой энергіи населенія, но развѣ лечение этого недуга состоитъ въ отказѣ отъ казенныхъ субсидій на нар. образованіе, нар. здравіе, общественное призрѣніе, экономическія мѣропріятія? Развѣ такой отказъ не явится для населенія услугой медвѣдя, охранявшаго покой пустынника, но при этомъ размозжившаго ему голову? Отстаиваніе общихъ основъ гражданской свободы и борьба за широкую реформу органовъ самоуправленія, построенную на демократическихъ основаніяхъ, не является ли несравненно болѣе необходимымъ дѣломъ, чѣмъ сохраненіе лишенныхъ средствъ (съ отказомъ отъ субсидій), безсильныхъ земскихъ учрежденій въ угоду соображеніямъ, можетъ быть, и имѣющимъ основанія, но мало значительнымъ въ общихъ условіяхъ современной политической жизни Россіи. Да, наконецъ, само измѣненіе этихъ условій, а въ томъ числѣ необходимая реформа земскихъ органовъ и признаніе имъ большей независимости и самостоятельности, развѣ не тормозятся главнымъ образомъ малымъ культурнымъ уровнемъ, темнотой и неосвѣдомленностью широкихъ слоевъ населенія, а ихъ пробужденіе развѣ не облегчится при повышеніи самосознанія этого населенія? Гдѣ же большая опасность для земскихъ учрежденій: въ современномъ застоѣ, отсталости и экономической слабости населенія, или въ попыткѣ, хотя бы путемъ казенныхъ субсидій, поднять культурно-хозяйственную жизнь на мѣстахъ? Да, наконецъ, развѣ эта послѣдняя цѣль не является величайшей государственной необходимостью Россіи? А если это только мы были признать такіе правительственные органы, то гдѣ же иные пути для достиженія такой цѣли? Гдѣ тѣ средства, которыя нужны мѣстнымъ органамъ для удовлетворенія культурно-хозяйственныхъ нуждъ населенія? Противники субсидій ихъ не указываютъ. И не курьезно ли видѣть эту заботу о независимости земскихъ учрежденій, между прочимъ, въ запискѣ проекта со стороны органовъ центральной власти (проектъ правительства подписанъ не только министромъ фин., но и министромъ вн. д.), которая до сихъ поръ ничего не сдѣлала для освобожденія земствъ отъ существующей опеки и административныхъ стѣсненій!

Какъ бы то ни было, достаточно постарѣть всѣ эти вопросы, чтобы такого рода возраженія показались всего менѣе убѣдительными. Субсидіи земствамъ для подъема культуры государства въ

настоящее время несравненно важнѣе, чѣмъ гадательное сохраненіе тѣни независимости современныхъ земскихъ учрежденій.

Финансовое возраженіе едва ли можно признать болѣе серьезнымъ, чѣмъ политическое. Конечно, казенныя субсидіи по преимуществу будутъ распредѣляться путемъ косвеннаго обложенія на населеніе. Но, во-первыхъ, это лишь отчасти будетъ такъ. Часть налоговъ государство беретъ все же прямымъ путемъ, а затѣмъ, что имѣетъ болѣе крупное значеніе, значительную часть своихъ доходовъ государство получаетъ отъ своихъ имуществъ, капиталовъ и предпріятій, т. е. вовсе не изъ косвеннаго обложенія: часть же поступаетъ еще отъ пошлинъ, регалій и т. д. Если въ налоговой части государственнаго бюджета косвенное обложеніе и играетъ доминирующую роль, достигая 76% [1], то въ общей суммѣ государственныхъ доходовъ оно составляетъ лишь около 40%. За послѣдніе годы наибольшій приростъ въ доходахъ былъ какъ разъ не отъ косвеннаго обложенія, а отъ хозяйственныхъ предпріятій казны—лѣсного и желѣзнодорожнаго дохода.

Такимъ образомъ, этотъ доводъ въ дѣйствительности лишь отчасти правиленъ. Но, съ другой стороны, прежде чѣмъ окончательно оцѣнить значеніе этого возраженія, и здѣсь умѣстно поставить рядъ выясняющихъ вопросовъ.

Развѣ при производствѣ государственныхъ культурныхъ или необходимыхъ расходовъ, напр., ассигнованъ на народное образованіе или агрономическую помощь населенію, или на выдачу пособій голодающему населенію, дѣлалось хотя кѣмъ-нибудь возраженіе противъ такихъ кредитовъ только потому, что часть ихъ собирается путемъ косвеннаго обложенія? Почему же такія субсидіи, отпущенныя казной мѣстнымъ органамъ на цѣлый рядъ культурно-производительныхъ расходовъ, вдругъ станутъ непріемлемыми по одному изъ источниковъ ихъ происхожденія? Что выгоднѣе для государства и населенія, поднять культурный уровень его, развить хозяйственную жизнь, увеличить производительныя силы, хотя бы путемъ нѣкотораго роста косвеннаго обложенія, или остаться съ безграмотнымъ населеніемъ, съ бездорожьемъ, съ первобытнымъ уровнемъ сельскаго хозяйства и малой производительностью народнаго труда?

Затѣмъ, почему же вмѣстѣ съ установленіемъ казенныхъ субсидій мѣстнымъ органамъ не развивать усиленно прямого государственнаго обложенія и не упорядочивать далѣе хозяйственныхъ предпріятій казны? Далѣе, кто же противился уменьшенію косвен-

[1] Е. Кунъ. Опытъ сравнительнаго изслѣдованія налогового бремени въ Россіи и другихъ главнѣйшихъ странахъ Европы.

наго обложенія (акциза на сахаръ, керосинъ), какъ не м-ство финансовъ, которое всего настойчивѣе возражаетъ и противъ казенныхъ субсидій земствамъ и городамъ? Оно и безъ выдачи этихъ субсидій весьма охотно держится за косвенное обложеніе, почему же его обложеніе будетъ мѣшать исключительно ассигновкамъ на культурныя нужды мѣстнаго населенія?

Наконецъ, развѣ общій вопросъ о болѣе справедливомъ распредѣленіи налоговой тяготы и уменьшеніи роли косвеннаго обложенія можно рѣшить отказомъ отъ выдачи казенныхъ субсидій земствамъ? Очевидно, врачеваніе этого недуга современнаго финансоваго строя не можетъ въ преобладающей или частой культурно-хозяйственныхъ расходовъ на мѣстахъ.

Можно съ большимъ основаніемъ, наоборотъ, полагать, что только культурно-хозяйственный подъемъ населенія, связанный съ этимъ его большая экономическая устойчивость помогутъ болѣе легкому проведенію самой реформы всей системы государственнаго обложенія, если только этой реформѣ суждено вообще быть предпринятой въ Россіи не въ очень отдаленномъ будущемъ. А развѣ не является причиной нашей экономической отсталости между прочимъ и ничтожность затратъ на культурно-производительныя цѣли? Словомъ сказать, возраженія противъ субсидій съ финансовой точки зрѣнія отзываются больше доктринерствомъ, чѣмъ практическими соображеніями, или же скрываютъ за собой простое нежеланіе улучшить мѣстные финансы, если не объясняются боязнью за устойчивость государственныхъ финансовъ на ближайшее время.

Таково положеніе по отношенію къ двумъ главнѣйшимъ частямъ проекта к.-д. фракціи. Думается, что предъявленные къ нимъ упреки и возраженія не поколебали необходимости проведенія въ жизнь именно этихъ сторонъ реформы мѣстныхъ финансовъ.

Другія предложенія проекта частью приняты правительствомъ, какъ, напр., отмѣна закона 12 іюня 1900 г. о фикаціи обложенія, а также отмѣна нѣкоторыхъ обязательныхъ расходовъ; частью же, какъ уничтоженіе многочисленныхъ изъятій изъ обложенія, считаются пріемлемыми, и даже имѣется прямое обѣщаніе представить соотвѣтствующій проектъ. Такъ, записка м-ра фин. и м-ра вн. д. отъ 2 марта 1912 г. говоритъ (стр. 115), что „на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій, вслѣдъ за настоящимъ законопроектомъ, будетъ представленъ и принятый правительствомъ къ разработкѣ проектъ по вопросу, возбужденному законодательнымъ предположеніемъ 36 членовъ Г. Думы, признанный послѣдней желательнымъ,—объ измѣненіи ст. 128 Город. Положенія въ смыслѣ предоставленія го-

родскимъ самоуправленіямъ права облагать оцѣночнымъ сборомъ находящіяся въ предѣлахъ городовъ имущества казны и желѣзныхъ дорогъ. Проектомъ этимъ имѣется въ виду предоставить также и земскимъ учрежденіямъ право облагать рядъ имуществъ, по дѣйствующему закону изъятыхъ отъ обложенія".

Послѣ этого формальнаго обѣщанія прошло свыше $1^1/_2$ года, а о внесеніи новаго проекта въ Думу пока ничего не слышно.

Такимъ образомъ, какъ планъ на ближайшее будущее, можетъ быть, требующій при детальной обработкѣ нѣкоторыхъ дополненій и частичныхъ поправокъ, проектъ к.-д. партіи, несмотря на недостаточность размѣра предоставляемыхъ имъ средствъ, все же долженъ считаться наиболѣе удовлетворяющимъ мѣстнымъ запросамъ и вмѣстѣ съ тѣмъ практически выполнимымъ. Его проведеніе въ жизнь должно являться настоятельной задачей.

Эта задача нисколько не устраняется нѣкоторымъ упорядоченіемъ дѣла организаціи кредита для земствъ и городовъ. Законъ 26 іюня 1912 г., организовавшій кассу земскаго и городского кредита и разрѣшившій органамъ самоуправленія кредитованіе въ частныхъ земельныхъ банкахъ, самъ по себѣ весьма скроменъ и далеко еще не разрѣшаетъ въ полной мѣрѣ вопроса о нашемъ коммунальномъ кредитѣ. Размѣръ предоставленныхъ кассѣ средствъ пока ничтоженъ по сравненію съ нуждой въ кредитѣ земствъ и городовъ, онъ скоро можетъ быть исчерпанъ, а затѣмъ и самый кредитъ вовсе не дешевъ, тогда какъ органамъ самоуправленія необходимъ для развитія ихъ мѣропріятій, особенно въ земствахъ (часто мало или вовсе бездоходныхъ), именно дешевый кредитъ.

Но, кромѣ того, путемъ одного кредита совершенно нельзя помочь земствамъ. При недостаткѣ средствъ кредитъ можетъ обострить положеніе дѣла, а не улучшить его. Онъ будетъ способствовать только болѣе энергичному исчерпыванію имѣющихся резервовъ въ мѣстныхъ финансахъ, болѣе скорому развертыванію земствами культурно-производительныхъ расходовъ. Безъ соотвѣтствующаго параллельнаго и значительнаго усиленія мѣстныхъ средствъ, кредитъ самъ по себѣ, да еще кредитъ не дешевый, только увеличитъ финансовыя затрудненія въ переживаемомъ земствомъ кризисѣ. Ссылаться на кредитъ при крайней недостаточности постоянныхъ доходовъ земствъ, поэтому, совершенно невозможно и неправильно.

—

В. Ѳ. Караваевъ.

Земскія смѣты и раскладки.

(Историческій очеркъ развитія земскихъ бюджетовъ).

I.

За полувѣковой періодъ своего существованія земскія учрежденія сыграли громадную роль. Достаточно указать, что все дѣло начальнаго народнаго образованія и общественной медицины всецѣло выросло на плечахъ земствъ, а въ другихъ отрасляхъ общественной жизни земская работа отмѣчена крупными результатами. Показателемъ этихъ результатовъ до нѣкоторой степени могутъ служить земскіе бюджеты, развитіе которыхъ, конечно, отражало на себѣ темпъ земской дѣятельности и направленіе ея въ различныя эпохи земской жизни.

Прослѣживая эволюцію земскихъ бюджетовъ, нельзя не остановиться на характерѣ и объемѣ тѣхъ мѣстныхъ потребностей, которыя являлись объектомъ земской дѣятельности и были опредѣлены не столько выборомъ законодателя, какъ исторически сложившимися условіями мѣстнаго хозяйства, направленнаго на выполненіе такъ называемыхъ „земскихъ повинностей". Терминъ этотъ встрѣчается въ нашемъ законодательствѣ только съ XIX вѣка. Это не значитъ, конечно, что въ болѣе ранній періодъ нашей исторіи не существовало повинностей, соотвѣтствующихъ нынѣшнимъ земскимъ. Наоборотъ, нѣкоторыя изъ нихъ возникли весьма давно, почти одновременно съ началомъ государства, и въ XVII и XVIII вѣкахъ были даже крайне обременительны для населенія.

Первоначально земскія повинности вовсе не имѣли значенія способа удовлетворенія исключительно мѣстныхъ потребностей. Какого-либо противоположенія интересовъ мѣстныхъ и государственныхъ на зарѣ нашего финансоваго законодательства почти не существовало. Правительство заботилось лишь о томъ, чтобы извѣстныя потребности были удовлетворены, но какъ это должно быть сдѣлано обыкновенно не указывалось. Способъ выполненія

повинности предоставлялся усмотрѣнію или мѣстныхъ правительственныхъ агентовъ (такъ называемое „ратное и земское дѣло") или лицъ, выбиравшихся самимъ населеніемъ (старостъ, цѣловальниковъ). Въ законѣ же указанія по сему предмету встрѣчались лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда безъ соблюденія этого условія повинность оказывалась неудовлетворенной. Такъ, напр., для отбыванія почтовой повинности было образовано особое сословіе ямщиковъ, для постройки остроговъ и крѣпостей въ пограничныхъ мѣстахъ учреждались поселки, жители которыхъ должны были выполнять эту обязанность, и т. д. Но ни одна изъ повинностей не была строго опредѣлена ни въ размѣрахъ своихъ, ни въ способахъ исполненія, что давало полный просторъ всякаго рода злоупотребленіямъ и притѣсненіямъ обывателей.

Въ XVIII вѣкѣ, когда съ эпохи Петровскихъ войнъ и реформъ самыя потребности государства быстро возрасли, правительство стало обращать большее вниманіе на способы отправленія повинностей и часть ихъ перевело на общіе государственные налоги (подушныя деньги на содержаніе войскъ), другія же оставило на мѣстныхъ источникахъ. Къ числу послѣднихъ въ XVIII вѣкѣ были отнесены (кромѣ нѣкоторыхъ воинскихъ повинностей) главнымъ образомъ: содержаніе почтъ, содержаніе путей сообщенія, содержаніе мѣстнаго управленія и арестная и этапная повинности. Однако опредѣленнаго порядка въ отбываніи и этихъ повинностей все же не было, и только въ началѣ XIX вѣка правительство болѣе серьезно становится на путь упорядоченія земскихъ повинностей. 24 іюля 1802 г. появился Высочайшій указъ, въ которомъ говорилось слѣдующее: „Узнавъ изъ опыта, что взимаемые съ обывателей городовъ, поселянъ и помѣщиковъ на устроеніе дорогъ, содержаніе почтъ и исправленіе прочихъ городскихъ и земскихъ повинностей сборы не столько тягостны бываютъ сами по себѣ, сколько по разнообразію сроковъ, неуравнительной раскладкѣ и произвольному ихъ взысканію, и желая приведеніемъ ихъ въ единообразное положеніе и общую извѣстность пресѣчь безотчетное ихъ употребленіе, Мы повелѣли Правительствующему Сенату собрать точныя свѣдѣнія о всѣхъ повинностяхъ, оцѣнить и опредѣлить, сколько на каждую губернію нужно сихъ сборовъ, необходимыхъ къ содержанію городского и земскаго устройства, постановить единообразную раскладку по полосамъ губерній или „по другому удобнѣйшему правилу" и установить „единообразное и общее о повинностяхъ Положеніе".

Работы по составленію этого Положенія были поручены въ

1805 г. особому комитету изъ сенаторовъ, и 2 мая того же года было изданo „Предварительное положеніе о земскихъ повинностяхъ". Для завѣдыванія ими были учреждены особыя „губернскія присутствія" изъ представителей разныхъ вѣдомствъ, переименованныя впослѣдствіи въ „комитеты земскихъ повинностей".

Такимъ образомъ, хотя задача упорядоченія земскихъ повинностей была поставлена широко и даже сводилась „къ общему ихъ по государству уравненію", однако, Положеніе 1805 г. совсѣмъ не отвѣчало этой задачѣ. Во-первыхъ, оно не устанавливало сколько-нибудь опредѣленнаго понятія о земскихъ повинностяхъ, въ отличіе отъ государственныхъ, а давало лишь примѣрный перечень ихъ; во-вторыхъ—не указывало, какія повинности должны быть отбываемы денежными и какія натуральными способами, а равно—какими именно сборами должны покрываться денежныя и гребности, и, наконецъ, не ставило никакихъ преградъ произволу губернской администраціи въ дѣлѣ опредѣленія земскихъ расходовъ, ибо въ составленіи смѣтъ центральныя учрежденія не участвовали, а сословные представители не имѣли права голоса о размѣрѣ расходовъ.

Эти недостатки Положенія 1805 г. скоро повели къ тому, что присутствія, учрежденныя для составленія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, стали относить на земскіе сборы самые разнообразные расходы и нерѣдко произвольно распоряжались поступавшими суммами. Когда это было обнаружено изъ собранныхъ особымъ комитетомъ сенаторовъ свѣдѣній, то правительство рѣшило принять нѣкоторыя мѣры и въ 1816 г., Высочайшими указами 14 и 18 іюня, установило болѣе подробно предметы земскихъ повинностей, а употребленіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ изъяло изъ вѣдѣнія мѣстныхъ властей и сдѣлало прерогативой центральныхъ вѣдомствъ.

Однако, эти мѣропріятія не принесли существенной пользы. Центральному правительству, конечно, трудно было слѣдить за правильнымъ отправленіемъ земскихъ повинностей, а между тѣмъ послѣднія все болѣе усложнялись, и для завѣдыванія ими учреждались съ теченіемъ времени новые, преимущественно административные органы—разныя комиссіи и комитеты [1]).

Эти комиссіи хотя и увеличили тяготу населенія, но дѣла улучшить не могли, и это прекрасно сознавало само правительство, которое съ начала 40-хъ годовъ не переставало работать надъ реформой земскаго управленія. Въ 1845 г. Госу-

[1]) См. выше стр. 37.

дарственный Совѣтъ, наконецъ, призналъ необходимымъ положить въ основу реформы слѣдующія основанія: а) раздѣлить всѣ земскія повинности на государственныя и губернскія, а послѣднія—на общія и частныя, т. е. сословныя или общественныя; б) уравнять по губерніямъ оклады сбора съ государственныхъ земскихъ повинностей, и в) сосредоточить управленіе собственно земскими повинностями въ министерствѣ вн. дѣлъ. Въ результатѣ этихъ работъ, 13 іюля 1851 г. были изданы, взамѣнъ прежняго „Предварительнаго Положенія", правила „новаго устройства земскихъ повинностей" (вошедшія въ Уставъ зем. повин. при кодификаціи 1857 г.) и образованы губернскіе и уѣздные органы для завѣдыванія ими. Чтобы охарактеризовать ближе, какое вліяніе могли оказать эти правила на земское хозяйство и правильное составленіе раскладокъ и смѣтъ, остановимся вкратцѣ на сущности новаго законодательства.

Согласно правиламъ 1851 г. губернскими земскими органами явились: 1) особое присутствіе о земскихъ повинностяхъ, въ которомъ подъ предсѣдательствомъ губернатора засѣдали губернскій предводитель дворянства, предсѣдатели казенной палаты и палаты государственныхъ имуществъ и городской голова губернскаго города и 2) губернскій комитетъ земскихъ повинностей въ томъ же составѣ, что и особое присутствіе, съ добавленіемъ уѣздныхъ предводителей дворянства, депутатовъ дворянства и городовъ и подвѣдомственныхъ палатѣ государственныхъ имуществъ уѣздныхъ начальниковъ.

Губернскіе комитеты собирались разъ въ три года на нѣсколько дней. Само собой разумѣется, что разсмотрѣть за это время отчеты и смѣты, а также обсудить хозяйственные и финансовые вопросы даже при самой интенсивной работѣ не было никакой возможности. Поэтому въ комитетахъ дѣло сводилось обычно къ тому, что депутаты подписывали то, что требовали отъ нихъ чиновники, и разъѣзжались. Въ результатѣ все дѣло вершилось по усмотрѣнію губернатора.

Смѣты и отчеты составлялись, какъ сказано, по трехгодіямъ. Отчеты за истекшее трехлѣтіе проверялись въ губерніяхъ особыми присутствіями, которыя составляли и предварительныя смѣты. Затѣмъ они послѣдній утверждались губернскими комитетами, проектировавшими также и раскладку губернскихъ денежныхъ повинностей. Но дѣло на мѣстахъ не заканчивалось: указанная земская организація имѣла только совѣщательный характеръ, окончательное же установленіе смѣтъ и раскладокъ зависѣло отъ центральныхъ правительствъ, и вся исполнительная часть велась на

мѣстной полиціи. Въ центрѣ смѣты подвергались въ министерствѣ финансовъ коренной переломъ, въ результатѣ котораго—по отзыву образованной при министерствѣ вн. дѣлъ въ 1859 г. комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ—получались: крайняя неуравнительность въ раскладкѣ, исключеніе расходовъ, совершенно не относящихся къ земству, какъ, напр., по воинской части, и значительные сверхсмѣтные расходы.

Картина мѣстнаго хозяйства въ уѣздахъ была еще хуже. Состоявшія по закону въ уѣздахъ отдѣльныя присутствія губернскаго комитета существовали только на бумагѣ, и немногія дѣла этихъ присутствій обычно рѣшались ихъ предсѣдателями уѣзднымъ предводителями дворянства. Дорожныя и квартирныя комиссіи бездѣйствовали. Отчетность денежныхъ земскихъ повинностей провѣрялась въ казенныхъ палатахъ, въ комитетѣ земскихъ повинностей, въ особомъ присутствіи и въ депутатскихъ собраніяхъ, но провѣрка сводилась къ установленію правильности расходовъ лишь съ формальной стороны, вслѣдствіе чего она являлась безцѣльной и совершенно фиктивной. Перъ до дворине даже не подозрѣвали о правѣ ихъ ревизовать земскіе сборы.

Въ такомъ положеніи находилось дѣло земскаго хозяйства до начала 60-хъ годовъ, когда, наконецъ, оно офиціально было признано крайне неудовлетворительнымъ самимъ министерствомъ вн. дѣлъ. И дѣйствительно, при отсутствіи точныхъ законодательныхъ нормъ, въ денежныхъ и особенно въ натуральныхъ повинностяхъ царилъ полный хаосъ. Изъ денежныхъ повинностей болѣе или менѣе ясно были выдѣлены такъ называемыя частныя, т. е. сословныя и общественныя повинности, государственныя же и губернскія постоянно смѣшивались и, конечно, въ сословныхъ интересахъ дворянъ: государственныя повинности, въ которыхъ дворяне участвовали очень слабо, такъ какъ земли ихъ облагались исключительно для губернскихъ потребностей—постоянно увеличивались, губернскія же, требовавшія большихъ жертвъ со стороны помѣщиковъ, сначала росли очень немного, а затѣмъ стали даже уменьшаться.

Такъ, изъ приводимыхъ ниже данныхъ видно, что съ введеніемъ въ жизнь Устава 1851 г. и до начала земской реформы, т. е. въ сущности за промежутокъ одного семилѣтія, государственныя земскія повинности увеличились во всѣхъ губерніяхъ на 5,, милл. р. (съ 14,, до 19,, милл. р.), а губернскія понизились на 275 т. р., причемъ въ раскладку за послѣднее трехлѣтіе онѣ вошли въ меньшей суммѣ противъ оклада (1,, милл. р.

вмѣсто 4,[illegible] мил. р.), а государственныя — въ большей (19,[illegible] мил. р. вмѣсто 19,[illegible] мил. р.) [1]).

	Государственныя.	Губернскія.	Итого.
	(въ тысячахъ рублей).		
Исчислено по смѣтамъ на повинности въ 47 губ. и въ Сибири на трехлѣтія:			
1854—1856 г.г.	13.719,[illegible]	5.060,[illegible]	18.780,[illegible]
1860—1862 „	19.103,[illegible]	4.785,[illegible]	23.889,[illegible]
Дѣйствительно подлежало сбору по раскладкѣ въ трехлѣтіе 1860—1862 г.г. . .	19.381,[illegible]	4.233,[illegible]	23.614,[illegible]

По 30 губерніямъ, гдѣ земскія учрежденія были введены въ 1864 г., картина распредѣленія мѣстныхъ сборовъ по раскладкѣ на трехлѣтіе 1860—62 г.г. представлялась въ такомъ видѣ:

	Государственныя.	Губернскія.	Итого.
	(въ тысячахъ рублей)		
Исчислено по смѣтѣ на повинности . .	13.151,[illegible]	3.177,[illegible]	16.329,[illegible]
Подлежало сбору по раскладкѣ	14.067,[illegible]	2.742,[illegible]	16.809,[illegible]
Въ томъ числѣ:			
а) съ торгующаго сословія	469,[illegible]	301,[illegible]	770,[illegible]
б) съ доходовъ и земель	—	1.358,[illegible]	1.358,[illegible]
в) съ душъ	13.598,[illegible]	1.082,[illegible]	14.681,[illegible]
Всего на 1 душу . . .	73,[illegible] к.	14 к.	87,[illegible] к.

Такимъ образомъ оказывалось, что земледѣльцы, вмѣстѣ съ казной и удѣлами, уплачивали передъ реформой всѣхъ повинностей 1,[illegible] милл. р. (1.358,[illegible] т. р.), торгующія сословія—770,[illegible] т. р., а податные классы — крестьяне и мѣщане—несли громадный подушный налогъ въ 87,[illegible] коп. на душу, что составляло 14,[illegible] мил. р. въ годъ. Наряду съ этимъ всѣ натуральныя повинности—квартирная, подводная и дорожная—почти цѣликомъ лежали на тѣхъ же непривилегированныхъ сословіяхъ и еще болѣе отягощали ихъ бюджетъ.

Такое обремененіе всецѣло явилось слѣдствіемъ Устава 1857 г., который, возложивъ на податные классы всѣ натуральныя повинности и охраняя отъ чрезмѣрнаго обложенія источники дохода высшихъ сословій [2]), отнюдь не устанавливалъ никакой нормы для подушнаго обложенія, вслѣдствіе чего оно и служило для удовлетворенія

[1]) Данныя заимствованы изъ т. IV (ч. I) „трудовъ" комиссіи, Выс. учрежденной для пересмотра системы податей и сборовъ.

[2]) Напр., сборъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ торгующаго сословія въ счетъ губернскихъ сборовъ былъ ограниченъ всего 10% съ суммы, вносимой въ казну.

всѣхъ расходовъ, не покрываемыхъ питейными сборами съ торговли и земель. Кромѣ того, по уставу, развертка сборовъ внутри сельскихъ обществъ возлагалась исключительно на помѣщиковъ и на казенныя вѣдомства, благодаря чему помѣщикамъ открывалась возможность перелагать на крестьянъ и тѣ денежные сборы, которые причитались съ помѣщичьей земли.

Такой произволъ въ земскихъ повинностяхъ, конечно, не могъ продолжаться послѣ реформы 19 февраля 1861 г. Этой реформой, какъ извѣстно, помѣщичьи крестьяне были возведены на степень новаго сословія въ государствѣ и на нихъ возложено было удовлетвореніе собственными силами всѣхъ потребностей, начиная съ хозяйственныхъ нуждъ сельской общины и кончая содержаніемъ надзора за крестьянскимъ общественнымъ управленіемъ. Поэтому тотчасъ же по изданіи начать реформы возникъ вопросъ и о пересмотрѣ Устава 1857 г., а до осуществленія этого правительство обязало крестьянъ отбывать земскія повинности на прежнемъ основаніи, но не долѣе извѣстнаго срока, который опредѣленъ былъ истеченіемъ смѣтнаго трехлѣтія 1860—62 г.г., когда предполагалось произвести уже „правильное распредѣленіе повинностей" между крестьянами и помѣщиками (ст. 167 Общаго Положенія о крестьянахъ).

Однако, въ 1863 г. пересмотръ Устава не могъ состояться, и вслѣдствіе этого дѣйствіе смѣтъ и раскладокъ трехлѣтія 1860—62 г.г. было продолжено на 1863 г., а затѣмъ и на 1864, 1865 и первую половину 1866 г. Поэтому, во исполненіе требованія ст. 167 Общаго Положенія о крестьянахъ о „правильномъ распредѣленіи повинностей" между ними и помѣщиками, Высочайше утвержденнымъ 27 марта 1862 г. журналомъ Главнаго Комитета было предписано: „деньги, излишне взысканныя съ крестьянъ, съ 1863 г. зачесть имъ въ будущіе платежи и довыскать съ помѣщиковъ, сколько причитается по разсчету". Нельзя не отмѣтить, однако, что означенный зачетъ не былъ произведенъ и статья 167 осталась невыполненной.

Чтобы полнѣе обрисовать тотъ переломъ въ мѣстномъ управленіи, который съ хозяйственной стороны сталъ совершенно неизбѣжнымъ послѣ освобожденія крестьянъ, упомянемъ вкратцѣ о ходѣ и направленіи дальнѣйшихъ законодательныхъ работъ по преобразованію земскихъ повинностей.

Высочайшими повелѣніями 25 марта и 23 октября 1859 г. при министерствѣ вн. дѣлъ была образована особая комиссія, которой было поручено разработать проектъ Положенія о земскихъ

учрежденіяхъ [1]). Приступивъ къ работамъ, комиссія выдѣлила изъ себя особый подотдѣлъ („для начертанія началъ преобразованія"), который, послѣ тщательнаго изученія вопроса о мѣстномъ управленіи въ Россіи по дѣламъ хозяйственно-распорядительнымъ, представилъ обширный докладъ „по устройству земско-хозяйственнаго управленія" [2]). Составленный на основаніи этого доклада проектъ „Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ" [3]) былъ Высочайше одобренъ 2 іюля 1862 г., причемъ комиссіи о губ. и уѣздныхъ учрежденіяхъ повелѣно было составить соотвѣтствующіе проекту „Наказъ" о введеніи земскихъ учрежденій и предположенія „о необходимыхъ на первое время измѣненіяхъ въ существующихъ хозяйственныхъ уставахъ, впредь до коренного пересмотра оныхъ". Въ силу этого и были составлены „Наказъ" и „Временныя правила по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ".

При составленіи этихъ правилъ были приняты во вниманіе всѣ главнѣйшія заключенія, къ которымъ пришла образованная также въ 1859 г. при министерствѣ финансовъ особая „комиссія для пересмотра системы податей и сборовъ" (податная комиссія). Въ задачу этой комиссіи входило указать, какія именно повинности изъ существовавшихъ въ то время слѣдовало признать собственно земскими, подлежащими вѣдѣнію мѣстныхъ учрежденій, и какія, по свойству удовлетворяемыхъ ими потребностей, отнести на общіе государственные источники или на частныя общественныя и сословныя суммы. Задачу эту комиссія разрѣшила, послѣ всесторонняго обсужденія развитія и современнаго состоянія земскихъ повинностей, слѣдующимъ образомъ. Отнеся къ земскимъ повинностямъ потребности исключительно мѣстныя и притомъ не одного какого-либо сословія, а цѣлаго земства, т. е. населенія губерніи или уѣзда, комиссія выдѣлила изъ числа земскихъ всѣ сборы, идущіе на покрытіе общегосударственныхъ потребностей, какъ то: сборъ съ лицъ, торгующихъ по свидѣтельствамъ, и подушный сборъ съ податныхъ лицъ, признавъ, что отнынѣ эти сборы должны принять характеръ общихъ государственныхъ податей и включаться въ государственныя росписи. Далѣе, она выдѣлила въ завѣдываніе дворянскихъ и крестьянскихъ обществъ

[1]) Она называлась „Комиссіей о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ" и засѣдала подъ предсѣдательствомъ министра вн. дѣлъ Валуева.

[2]) См. докладъ, озаглавленный: „Соображенія объ устройствѣ земско-хозяйственнаго управленія на началахъ, Выс. утвержденныхъ 25 марта и 23 октября 1861 г.". Матеріалы по земскому общественному устройству. Т. I, стр. 129—171.

[3]) Ibid., стр. 213—227, а также „Сѣверная Почта" 1862 г., № 212.

частныя повинности и сборы, носящіе сословный характеръ, а на земствѣ оставила лишь общія мѣстныя денежныя повинности и ть натуральныя, которыя не могутъ быть переведены въ денежныя, хотя и служатъ для удовлетворенія государственныхъ потребностей. Находя, затѣмъ, что нѣкоторыя повинности, удовлетворяя преимущественно мѣстныхъ жителей, въ то же время имѣютъ и общегосударственное значеніе, комиссія подразтѣлила земскіе расходы на обязательные и необязательные, причемъ назначеніе послѣднихъ, а равно и суммъ потребныхъ для нихъ сборовъ предоставила всецѣло усмотрѣнію будущихъ земствъ. Контроль правительственной власти за составленіемъ самыхъ смѣтъ долженъ былъ, по мнѣнію комиссіи, ограничиваться лишь наблюденіемъ за тѣмъ, чтобы въ смѣты включались обязательные расходы и не включались сборы „на предметы и дѣйствія, запрещенные общими законами". Смѣта только представляется губернатору для свѣдѣнія и соображенія. Что касается уже раскладки сборовъ, то таковая возлагалась на губернскія и уѣздныя земства, и, по мнѣнію комиссіи, при раскладкѣ „надлежало принять общимъ началомъ, что земскія денежныя повинности падаютъ на всѣ источники доходовъ, т. е. на земли, промышленныя заведенія, торговые капиталы, промышленные заработки и т. п., притомъ сообразно размѣру повинностей, отбываемыхъ натурою" [1].

На такихъ общихъ началахъ, но однако съ существеннымъ ограниченіемъ объектовъ земскаго обложенія—главнымъ образомъ, тѣми родами имуществъ, которые давали право на земское представительство—означенныя „Временныя правила" были утверждены Гос. Совѣтомъ и 1 января 1864 г., вмѣстѣ съ земскимъ „Положеніемъ", опубликованы въ руководство новымъ учрежденіямъ „впредь до общаго пересмотра Устава о земскихъ повинностяхъ". Однако, такой пересмотръ, въ сущности, не состоялся и до сихъ поръ, и „Временныя правила", подвергшіяся лишь немногимъ измѣненіямъ послѣ работъ Высоч. учрежд. комиссіи 1893—95 г.г. подъ предсѣдательствомъ тогдашняго товарища министра финансовъ А. И. Антоновича, почти цѣликомъ вошли въ кодифицированный въ 1899 г. Уставъ о зем. повинностяхъ.

Посмотримъ теперь, какое же измѣненіе въ земскихъ повинностяхъ и объектахъ, сравнительно съ дореформеннымъ временемъ, произошло отъ совершившагося преобразованія.

---

[1]) См. „Матеріалы по земскому общественному устройству", т. I, стр. 51, и „Труды комиссіи о губ. и уѣздныхъ учрежденіяхъ", ч. 2, кн. 2, стр. 64 и слѣд., изд. 1863 г., гдѣ помѣщенъ полностью докладъ Податной комиссіи № 4.

II.

Ассигнуемыя на исправленіе земскихъ повинностей суммы въ дореформенное время возрастали вообще довольно умѣренно, и за періодъ 1814—1862 г.г. онѣ дали по отдѣльнымъ повинностямъ слѣдующее увеличеніе въ 34 земскихъ губерніяхъ (въ тыс. р.):

Исчисленныя по смѣтамъ суммы (серебромъ):

Повинности.	На трехлѣтіе 1814—1816 г.г.	На трехлѣтіе 1860—1862 г.г. по 34 губ.	по 30 губ.
Почтовая	1.634,2	5.140,7	5.075,9
Дорожная	129,4	2.818,7	2.742,2
Сельско-этапная	54,7	502,4	487,3
Воинская	443,3	4.698,7	4.153,4
Содержаніе земскаго полицейскаго управленія . .		1.232,5	1.142,1
Помѣщеніе и содержаніе губ. правленія и тюремъ	404,5	1.722,5 [1])	1.645,1 [1])
На разные другіе предметы		1.141,5	1.083,5
Всего	2.666,0	17.256,7	16.329,6

Какъ указано выше, произведенной реформой, прежде всего, были исключены изъ состава земскихъ всѣ расходы на государственныя потребности, а затѣмъ и нѣкоторые другіе, удовлетворявшіеся ранѣе изъ губернскаго земскаго сбора. Такъ, земства были освобождены отъ содержанія путей сообщенія, имѣющихъ общегосударственное значеніе, затѣмъ отъ расходовъ по казеннымъ зданіямъ, губернскимъ домамъ, содержанію тюремъ и арестантскихъ ротъ, по содержанію тюремныхъ смотрителей и приставовъ, городскихъ полицій и губернскихъ строительныхъ и дорожныхъ комиссій. Наоборотъ, отдѣльныя частныя повинности (по содержанію мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, а также комиссій народнаго продовольствія) и одинъ государственный расходъ по содержанію слѣдственныхъ приставовъ для пресѣченія конокрадства—были сдѣланы земскими, равно какъ къ вѣдѣнію земствъ отнесены заведенія приказовъ общественнаго призрѣнія и на нихъ же возложены заботы по продовольственному дѣлу и взаимному страхованію имуществъ. Въ виду того, что новые расходы отчасти компенсировались въ первое время и нѣкоторыми доходами [2]), облегченіе земскаго бюджета послѣ реформы

[1]) Въ томъ числѣ на содержаніе арестантскихъ ротъ гражданскаго вѣдомства—337 т. р. и 309 т. р.

[2]) Такъ, земствамъ были переданы капиталы приказовъ обществ. призрѣнія въ суммѣ 7,5 милл. р. (по 29 губерніямъ), %% съ которыхъ давали доходъ, а также они получили нѣкоторыя пособія изъ казны.

получилось значительное, и въ общемъ расходы земствъ по первымъ смѣтамъ на 1864—65 г.г. сразу уменьшились до небольшой суммы въ 5.186 т. р. (по 30 губерніямъ). По остальнымъ 4 губерніямъ (Бессарабской, Вологодской, Пермской и Уфимской), гдѣ земскія учрежденія введены позднѣе (въ 1869, 1870 и 1875 г.г.), земскіе расходы ко времени введенія земства составляли всего 534,, т. р.

Такое положеніе вещей продолжалось, однако, недолго. Новыя земскія учрежденія стали быстро расширять свое хозяйство, особенно въ сферѣ необязательныхъ расходовъ, и по истеченіи 12 лѣтъ, т. е. къ 1876 г.,—когда земства были введены уже во всѣхъ 34 губерніяхъ,—ихъ общій свой бюджетъ, въ общемъ, до 30 милл. руб. (въ 1875 г.—27.787 т. р., а въ 1876 г.—29.501 т. р.). Наибольшее быстрое увеличеніе произошло, конечно, за первое пятилѣтіе, т. е. въ организаціонный періодъ земской дѣятельности, когда обнаруживалась масса неотложныхъ нуждъ, совершенно неудовлетворявшихся до того времени. Однако, справиться съ этими нуждами на первое время было не легко. „Дѣло въ томъ, что земство, освободивъ земства отъ общегосударственныхъ повинностей, все же оставилъ на нихъ цѣлый рядъ расходовъ общаго, а не мѣстнаго значенія, которые сильно отягощали бюджетъ. Среди нихъ значительнѣйшимъ по размѣру былъ расходъ на содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, но вскорѣ на земскіе сборы отнесены были еще и другіе обязательные расходы [1]).

Обремененіе земствъ обязательными расходами, конечно, противорѣчило духу самой реформы, направленной къ возможно полному удовлетворенію чисто мѣстныхъ потребностей, и сильно тормазило земскую работу. Въ результатѣ оно повело къ тому, что къ 1871 г. земства, хотя и подняли свой бюджетъ до 20 милл. р., но изъ этой суммы 11,, милл. р. (или 57%) затрачивали на обязательныя повинности и только 43% (или 8,, милл. р.) на народное здравіе, образованіе, общественное призрѣніе и пр. Такое же соотношеніе въ расходахъ наблюдается и въ послѣдующее трехлѣтіе, вплоть до 1875 г., когда, наконецъ, необязательные расходы на культурныя потребности, вслѣдствіе сильнаго возрастанія ихъ,

[1]) Такъ, въ 1864 г. на нихъ было возложено содержаніе судебно-мировыхъ учрежденій, а также квартирное и разъѣздное довольствіе судебныхъ слѣдователей; въ 1870 г. перевозка призывныхъ запасныхъ нижнихъ чиновъ на сборные пункты; въ 1874 г.—содержаніе присутствій по воинской повинности и призрѣніе семействъ нижнихъ чиновъ, призванныхъ на дѣйствительную службу; въ 1876 г.—формированіе государственнаго ополченія, и, наконецъ, въ 1878 г.—призрѣніе семействъ нижнихъ чиновъ, погибшихъ на войнѣ, и нѣкоторые другіе расходы.

начинаютъ играть главную роль въ земскихъ смѣтахъ, что можно видѣть изъ слѣдующей таблицы:

Годы	Общій расходный бюджетъ. Всего тыс. р.	Общій расходный бюджетъ. Роста	Общій расходный бюджетъ. Среднее увеличеніе въ годъ въ %	Въ томъ числѣ (тыс. р.): Обязательные расходы.	Въ томъ числѣ (тыс. р.): Необязательные.	% обязательныхъ.	% необязательныхъ.
1865	5.720	—	—	—	—	—	—
1868	15.028	160,3	53,4	9.185	5.843	61	39
1871	20·047	33,4	11,1	11.462	8.585	57	43
1875	27.787	44,8	11,2	13.641	14.143	49	51
1880	35.074	26,2	5,2	15.059	20.015	43	57
1885	43.248	23,3	4,7	17.512	25.736	41	59
1890	47.047	8,8	1,7	18.555	28.492	39	61

Обрисуемъ теперь дальнѣйшее развитіе земскихъ расходовъ. Эпоха 70-хъ годовъ, особенно пятилѣтіе 1875—80 г.г., не отличалась значительнымъ развитіемъ земской дѣятельности. Причиной этого являлась, съ одной стороны, война, потребовавшая крупныхъ жертвъ населенія, а съ другой—нѣкоторое разочарованіе мѣстныхъ дѣятелей въ земской реформѣ. Видя въ земствѣ естественную организацію для развитія самодѣятельности населенія и его производительныхъ силъ, общество не могло мириться съ ограниченностью компетенціи земствъ и, естественно, стремилось къ тому, чтобы земскія учрежденія превратить въ выразителей всестороннихъ общественныхъ потребностей. Этимъ тенденціямъ сперва рѣзко противилось правительство, пошедшее было затѣмъ на нѣкоторыя уступки, но общее настроеніе общественнаго движенія, принимавшее все болѣе политическій характеръ, уже не благопріятствовало планомѣрной земской работѣ.

Катастрофа 1 марта 1881 г. отбросила Россію далеко назадъ и повела къ прямому усиленію реакціи. Въ основу законодательной дѣятельности въ 80-хъ годахъ было положено полное отрицаніе всѣхъ принциповъ, провозглашенныхъ въ предшествующую эпоху[1]).

Это не могло не отражаться на развитіи земской дѣятельности. Какъ видно изъ приведенныхъ данныхъ, общій бюджетъ земствъ за все десятилѣтіе 80-хъ годовъ увеличился всего лишь на 12 милл. р., или на 34,1% (по 3,4% въ годъ), т. е. значительно менѣе, чѣмъ въ предшествующіе годы, когда возрастаніе достигало сперва (съ 1868 по 1871 г.) въ среднемъ по 11,1% въ годъ, а затѣмъ (въ 70-хъ годахъ)—по 8,3%. Въ теченіе всего десяти-

[1]) См. выше статью Н. Н. Авинова.

лѣтія 80-хъ годовъ земскія учрежденія обнаружили все бо́льшую и бо́льшую умѣренность въ развитіи своихъ бюджетовъ, которые за первое пятилѣтіе (1880–85 г.г.) увеличивались въ среднемъ по 4,7% въ годъ, а за второе (1885—90 г.г.)—даже по 1,7%.

Слѣдуетъ отмѣтить, что въ концѣ 70-хъ и въ самомъ началѣ 80-хъ годовъ земства все же сильно поднимали расходы на народное образованіе и медицину, и послѣдній расходъ, съ 1883 г., занимаетъ уже первое мѣсто въ земскомъ бюджетѣ, достигнувъ въ 1890 г. крупной суммы въ 10,1 мил. р. (22,2% бюджета). Общее же увеличеніе всѣхъ земскихъ расходовъ по главнѣйшимъ статьямъ за 1868 — 1890 г.г. можно видѣть изъ слѣдующаго:

Главныя назначенія расходовъ.	1868 г.	1875 г.	1885 г.	1890 г.
	(Въ тысячахъ рублей).			
Содержаніе мѣстнаго гражданскаго управленія, судебно-мировыхъ и по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій	5.087	6.908	7.532	7.642
Содержаніе земскаго управленія . .	2.798	2.918	4.124	3.982
Повинности: подводная, дорожная, постойная	4.539	6.368	7.554	7.855
Народное здравіе	1.298	3.933	9.388	10.505
Общественное призрѣніе		1.092	2.381	2.531
Народное образованіе	738	3.939	6.832	7.226
Другіе непредвидѣнные и смѣтные расходы	568	3.229	5.437	7.306
Всего	15.028	27.787	43.248	47.047

Къ началу 1890 г. земскій бюджетъ достигалъ 47 м. р. и 39% его расходовались на повинности обязательныя, а остальные 61% — главнымъ образомъ на потребности народнаго здравія (10,5 м. р.), на народное образованіе (7,2 м. р.), общественное призрѣніе (2,5 м. р.) и на содержаніе земскаго управленія (4 м. р.). Въ общемъ ростъ расходовъ къ 1890 г. былъ весьма умѣреннымъ (на 8,7% противъ 1885 г., или 1,7% въ годъ) и наблюдался только по 28 губерніямъ, а въ остальныхъ 6 губерніяхъ земскій бюджетъ даже понизился (отъ 0,7% до 9,6%).

III.

Восьмидесятые годы, какъ мы сказали, отличались относительнымъ упадкомъ земской дѣятельности, благодаря паденію на въ странѣ реакціи и ожидавшемуся повороту въ законодательствѣ о земствѣ. Такой поворотъ вскорѣ и произошелъ. 12 іюня 1890 г. было опубликовано новое земское Положеніе, которое, хотя и неуклонно,

подобно толстовскому проекту, земскія учрежденія, по коренным образомъ подорвавъ начала самоуправленія и самостоятельности въ мѣстномъ хозяйственномъ управленіи. Земское представительство было взято на сословномъ началѣ, и земство, усиленное дворянскимъ элементомъ, отдано всецѣло подъ опеку губернской администраціи. Сдѣлано было все для того, чтобы—какъ говорилось въ Высочайшемъ указѣ—дать возможность земствамъ, „въ должномъ единеніи съ другими правительственными установленіями, съ вящшимъ успѣхомъ исполнять порученное имъ важное государственное дѣло".

Ожидаемаго „единенія", впрочемъ, не наступило, ибо тяжелая рука мѣстной администраціи сразу же стала почувствовать себя долго нормальнымъ земствамъ, вызывая ихъ недовольство. Однако неудовлетворенныя потребности жизни и „духовое" настроеніе преобразованныхъ учрежденій стали мало-по-малу привлекать къ нимъ новыя общественныя силы. Земская работа оживилась и бюджетъ сталъ расти. За 1890—95 г.г. онъ поднялся уже до 65,, м. р., увеличиваясь въ среднемъ по 7,,% въ годъ, вмѣсто 1,,%, за предыдущее пятилѣтіе, а въ послѣдующіе годы (1895—1900) достигъ 88,, м. р., возрастая въ среднемъ ежегодно на 6, . Правда, за это время правительство немного облегчило финансовое положеніе земствъ, снявъ съ нихъ, по закону 1 іюня 1895 г., обязательные расходы на сумму 5.951,, т. р. съ обращеніемъ освобожденныхъ кредитовъ на дорожное дѣло, а по закону 12 іюня 1900 г. дополнительно приняло на казну еще часть обязательныхъ расходовъ въ суммѣ 1.528,, т. р. Первая изъ этихъ мѣръ, конечно, увеличила земскіе расходы на устроеніе путей сообщенія, вторая же по своей ничтожности не могла оказать серьезнаго вліянія на ростъ удовлетворенія насущныхъ потребностей, главныя изъ которыхъ—медицина и народное образованіе—поглощали у земствъ въ это время уже 39,, млн. р., или 45,,% бюджета.

Приведемъ, для болѣе наглядного представленія, данныя съ 1890 г. о размѣрахъ земскихъ расходныхъ смѣтъ, съ указаніемъ среднихъ %%, ежегоднаго роста ихъ за каждый изъ предшествующихъ періодовъ.

Годы.	По 34 губ. (тыс. р.).	% роста въ годъ.	По 6 западнымъ губ. (тыс. р.).	% роста въ годъ.
1890 . .	47.147	1,,	—	—
1895 . . .	65.814	7,,	—	—
1900 . .	88.294	6,,	5.976,,	—
1905 . . .	99.171	4,,	—	—
1909 .	124.185	8,,	—	—
1910 . .	167.881	8,,	15.058,,	15,,
1911 . .	188.170	12,,	—	—
1912 .	220.108	17,,	29.990,,	49,,
1913 . .	253.826	15,,	36.734,,	22,,

Возрастаніе бюджетовъ въ 90-хъ годахъ не преминуло обратить на себя вниманіе правительства, которое, подъ вліяніемъ жалобъ крупныхъ землевладѣльцевъ на ростъ земскихъ сборовъ (что, между прочимъ, наблюдается и въ настоящее время), 12 іюня 1900 г. издало законъ о предѣльности земскаго обложенія. Согласно этому закону, земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ (уже обложенныхъ) не должны быть повышаемы болѣе, чѣмъ на 3% въ годъ; въ случаѣ же увеличенія ихъ за этотъ предѣлъ, смѣты представляются губернатору, который или утверждаетъ ихъ по заключенію губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, или препровождаетъ на заключеніе центральныхъ вѣдомствъ. Этотъ законъ едва ли не былъ изданъ, главнымъ образомъ, съ цѣлью усилить зависимость земствъ отъ администраціи, такъ какъ практика примѣненія его показала, что онъ въ 1900 г. являлся, по крайней мѣрѣ, преждевременнымъ. Такъ, изъ 1001 смѣты, составленныхъ за 1901—1910 г.г. съ превышеніемъ противъ установленной по закону нормы, 619 смѣтъ, или 61,8%, были приняты къ исполненію самими губернаторами, какъ необременительныя для населенія, а 382 представлены ими въ министерства на заключеніе. Послѣдними 147 смѣтъ были утверждены, а остальныя 235, съ общимъ окладомъ сборовъ до 77 м. р. и съ превышеніемъ на сумму до 12,4 милл. р., сокращены особымъ присутствіемъ совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства всего на 4,2 милл. р.

Въ виду этого законъ 12 іюня (предположенный теперь къ отмѣнѣ) только въ первый періодъ отразился нѣкоторымъ сокращеніемъ земскихъ бюджетовъ, но затѣмъ ростъ смѣтъ — подъ вліяніемъ быстро возникшихъ новыхъ потребностей вслѣдствіе роста культурныхъ запросовъ—сталъ прогрессировать и за послѣдніе 3 года достигать колоссальныхъ размѣровъ (отъ 12,1 до 17% въ годъ).

Толчкомъ къ такому развитію земскихъ бюджетовъ безспорно послужилъ тотъ громадный общественный подъемъ эпохи 1904—5 г.г., который имѣлъ мѣсто также и въ земствахъ. На этотъ подъемъ правительство реагировало сперва Высочайшимъ указомъ 12 декабря 1904 г., провозгласившимъ начала коренной реформы мѣстныхъ самоуправленій въ духѣ самостоятельности ихъ и расширенія избирательнаго права, но затѣмъ, благодаря наступившей реакціи, оставило указъ неосуществленнымъ и до сихъ поръ.

Жизнь, однако, не ждала. Разъ пробудившіяся потребности, естественно, требовали удовлетворенія. Отсюда небывалый ростъ бюджетовъ, выразившійся въ 1913 г. по 34 губерніямъ суммой въ 33,7 м. р., или на 15,4% болѣе противъ прошлаго года (по 40 гу-

Расходы земствъ 34 губерній за 1890—1913 г.г.

ПРЕДМЕТЫ РАСХОДА	1890 г.		1900 г.		1910 г.		1912 г.		1913 г.		Расходы земствъ по 40 губерніямъ въ 1913 г.
	Тыс. р.	% къ бюджету.	Тыс. р.	% къ бюджету.	Тыс. р.	% къ бюджету.	Тыс. р.	% къ бюджету	Тыс. р.	% къ бюджету.	
Участіе въ расходахъ правительств. учрежденій	12 227	25,4	6 840	7,7	8.313	4,[illegible]	9.333,2	4,2	10.234,7	4,0	11.971,
Содержаніе земскаго управленія	3.982	8,3	8 677	9,8	14.552	8,7	15 467,[illegible]	7,1	17.048,13	6,[illegible]	13 721,
Устройство и содержаніе мѣстъ заключенія	452	0,[illegible]	911	1,0	1 059	0,6	1.144,[illegible]	0,[illegible]	1.237,3	0,[illegible]	1 684,
Дорожная повинность	3.270	6,4	9 813	11,1	13.784	8,[illegible]	15.201,[illegible]	7,[illegible]	16 398,[illegible]	6,[illegible]	21 577,[illegible]
Народное образованіе	7 226	15,3	15.557	17,[illegible]	42.600	25,[illegible]	66 473	30,[illegible]	73 [illegible]26,[illegible]	31,[illegible]	90.1[illegible]8,
Общественное призрѣніе	2 531	[illegible]	1.524	1,7	3 104	1,[illegible]	3 603,	1,[illegible]	3.844,[illegible]	1,[illegible]	4 508,[illegible]
Медицинская часть	10 505	22,[illegible]	24.322	27,[illegible]	47 6[illegible]5	28,[illegible]	57 704,[illegible]	26,[illegible]	63 781,[illegible]	25,[illegible]	71.[illegible]44,[illegible]
Ветеринарная часть	711	1,[illegible]	1 734	2,[illegible]	4.439	2,[illegible]	6.238,[illegible]	2,[illegible]	7.225,[illegible]	2,[illegible]	8 049,[illegible]
Содѣйствіе экономич. благосостоянію	123	0,3	2 301	2,[illegible]	6.526	3,[illegible]	13.973,[illegible]	6,[illegible]	18.973,[illegible]	7,[illegible]	22.220,[illegible]
Уплата долговъ			9 909	11,[illegible]	15.756	9,[illegible]	14.296,[illegible]	6,[illegible]	16.7[illegible]6,	6,[illegible]	17 [illegible]
Разные расходы			2 045	2,[illegible]	3 127	1,[illegible]	6.363,[illegible]	2,[illegible]	7 614,[illegible]	3,[illegible]	8 84[illegible]
Отчисленія на образованіе капиталовъ	6 020	12,[illegible]	2.741	3,[illegible]	4 557	2,[illegible]	6.89[illegible]	3,[illegible]	7.326,[illegible]	2,[illegible]	8 [illegible]
Отчисленія на образованіе [illegible]			1.899	2,[illegible]	2 400	1,[illegible]	2.857,[illegible]	1,[illegible]	3 293,	1,[illegible]	4.2[illegible]4,[illegible]
Прочіе расходы			26	0,[illegible]	0,[illegible]	0,[illegible]	609,[illegible]	0,[illegible]	482,[illegible]	0,[illegible]	484,[illegible]
Всего	47.0[illegible]7	100	88.294	100	167.881	100	220.168,[illegible]	100	253.826,[illegible]	100	290 560,[illegible]

берніямъ—40,, м. р.). За 1903—1913 г.г. земскіе бюджеты поднялись съ 99,, до 253, м. р. (по 34 губерніямъ), что даетъ среднее увеличеніе въ 15,,% въ годъ.

Въ таблицѣ, помѣщенной на стр. 170, приведены сравнительныя данныя о ростѣ расходовъ за 23 года по отдѣльнымъ §§ смѣты.

IV.

Съ ростомъ земскихъ расходовъ, при раскладочной системѣ земскихъ сборовъ, должно было въ значительной мѣрѣ возрастать и земское обложеніе, въ исторіи котораго, равно какъ и другихъ земскихъ доходныхъ источниковъ, также слѣдуетъ отмѣтить нѣсколько періодовъ. Первый изъ нихъ заканчивается реформой 1864 г.

До 1817 г. все земское обложеніе падало исключительно на подушный сборъ, обложеніе же земель и оброчныхъ статей не регламентировалось закономъ и было совершенно ничтожнымъ. Въ 1817 г. отъ подушнаго обложенія были освобождены купцы, и земскій сборъ сталъ взиматься съ нихъ въ размѣрѣ $^1/_2$% съ объявленнаго капитала. При установленіи въ 1834—35 г.г. вспомогательныхъ къ земскимъ сборовъ—на общія потребности и содержаніе полиціи—для нихъ впервые вводятся опредѣленныя подушныя нормы, а вскорѣ, въ 1836 г., закономъ санкціонируется и обложеніе рыбныхъ ловель и др. оброчныхъ статей, полесятинно или съ доходовъ. Болѣе точно для отдѣльныхъ объектовъ, кромѣ купцовъ, установлены были размѣры земскаго обложенія правилами 1851 г., согласно которымъ съ торговыхъ документовъ былъ установленъ сборъ въ 10% ихъ казенной цѣны [1]; съ ненаселенныхъ казенныхъ и удѣльныхъ имѣній и лѣсовъ—по 2 коп. съ рубля валового дохода, а со всѣхъ прочихъ земель—сообразно качеству и удобству ихъ, полесятинно, но не выше 5 коп. съ десятины. Затѣмъ, за покрытіемъ этими сборами части расходной смѣты, вся остальная сумма раскладывалась уже по ревизскимъ душамъ, на которыя, такимъ образомъ, обыкновенно и упадало все увеличеніе земскихъ расходовъ.

Реформа 1864 г. внесла коренныя измѣненія въ эту систему. Временными правилами 1864 г. всѣ положенія Устава зем. повинностей, касающіяся земскаго обложенія, почти полностью были отмѣнены и установленъ тотъ кругъ источниковъ, изъ котораго земства и до настоящаго времени черпаютъ свои средства.

[1]) Въ 1863 г. для купеческихъ торговыхъ документовъ 1 и 2 гильдій вмѣсто %-го сбора съ казенной цѣны были установлены оклады земскаго сбора въ 65 р. и 15 р.

Въ качествѣ такихъ источниковъ правилами этими, а равно и отдѣльными законоположеніями 1866—1868 г.г., были указаны: 1) недвижимыя имущества, 2) промысловые документы и патенты, сборы съ которыхъ замѣнили собой обложеніе прибылей торгово-промышленныхъ предпріятій, и, наконецъ, немногіе сборы повсемѣстнаго характера (съ судебныхъ дѣлъ, съ частныхъ повѣренныхъ, за проѣздъ по шоссе и пр.).

Такимъ образомъ, Положеніе 1864 г. положило въ основаніе финансоваго земскаго хозяйства, главнымъ образомъ, обложеніе недвижимыхъ имуществъ, а равно торговли и промысловъ (т. е. такъ называемые реальные налоги), причемъ, при отсутствіи въ то время казеннаго обложенія земли и городскихъ недвижимыхъ имуществъ и при умѣренномъ казенномъ обложеніи торгово-промышленныхъ предпріятій, фактически были проведены два начала: 1) разграниченіе предметовъ земскаго и государственнаго обложенія, съ нѣкоторымъ нынѣ изъятіемъ въ отношеніи торговли и промышленности, и 2) самостоятельность земствъ въ отведенномъ имъ податномъ кругѣ, какъ въ отношеніи объектовъ обложенія, такъ и размѣра послѣдняго.

Первыя смѣты, какъ видно изъ приводимыхъ ниже данныхъ, уже сразу опредѣлили характеръ земскаго доходнаго бюджета. Въ 1865 г. дѣйствовали еще старыя смѣты 1860—62 г.г., продолженныя на все переходное время, и согласно имъ общая сумма земскихъ расходовъ опредѣлилась на этотъ годъ въ 5,[illegible] м. р. Этотъ расходъ покрыть былъ главнымъ образомъ изъ подушнаго сбора, а на земли и торговые документы упало 2.128 т. р., или около 38% бюджета. Въ 1868 г., когда сборы земствъ стали взиматься уже по новымъ правиламъ, центръ тяжести земскаго бюджета перенесенъ былъ на недвижимыя имущества, и этотъ источникъ сразу далъ 79,9% всѣхъ земскихъ доходовъ.

Годы.	Общій бюджетъ земствъ (тыс. руб.).	Въ томъ числѣ (тыс. руб.): Сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ. Сумма.	% къ бюджету.	Съ торговыхъ документовъ.	Другихъ доходовъ.	% къ бюджету.
1865	5.647	1.358	24,0	770	3.519 [1])	—
1868	14.570	11.516	79,9	1.657	1.397	—
1875	27.787	21.724	78,0	3.161	2.902	—
1885	43.248	34.576	80,1	3.518	5.154	—
1890	47.047	36.964	78,7	3.673	6.410	—

[1]) Съ душъ.

То же самое соотношеніе, съ небольшими колебаніями въ сторону пониженія, можно прослѣдить и въ послѣдующіе годы, и это свидѣтельствуетъ о томъ, что въ построеніи земскаго доходнаго бюджета, присвоенномъ ему во время реформы, была допущена значительная односторонность.

Призвавъ земство къ „важному государственному дѣлу", законодатель не только предоставилъ ему крайне неравноцѣнные источники доходовъ, какъ недвижимыя имущества, съ одной стороны, и питейные объекты для повременнаго обложенія — съ другой (при самомъ недостаточномъ, въ то же время, участіи земствъ въ обложеніи торгово-промышленныхъ предпріятій), но уже на первыхъ же порахъ сталъ ослаблять и эти источники. Такъ, вскорѣ послѣ реформы послѣдовалъ рядъ законодательныхъ дѣйствій, совершенно устраняющихъ разграниченіе предметовъ земскаго и государственнаго обложенія и ослабляющихъ земскіе финансы [1]).

Само собою разумѣется, что разъ кругъ источниковъ земскихъ доходовъ оставался неизмѣннымъ въ теченіе всего періода земской работы и даже сокращался, то при быстромъ развитіи мѣстныхъ потребностей естественнымъ выходомъ для земствъ въ покрытіи своихъ расходовъ являлось усиленіе обложенія предоставленныхъ имъ недвижимыхъ имуществъ.

Прежде чѣмъ характеризовать ростъ этого обложенія, которое за время съ 1865 по 1890 г. увеличилось на 221% или въ среднемъ возрастало на 10% въ годъ (при увеличеніи въ этотъ періодъ почти на тотъ же % и всего земскаго бюджета), приве-

---

[1]) Именно, закономъ 4 октября 1866 г. было установлено казенное обложеніе недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ; 21 ноября 1868 г. послѣдовалъ законъ, поставившій земское обложеніе торговли и промысловъ въ весьма тѣсныя границы; 24 іюня 1868 г. были изъяты изъ земскаго обложенія желѣзнодорожныя строенія и земли; затѣмъ закономъ 17 января 1884 г. былъ установленъ государственный поземельный налогъ, а 5 іюня 1884 г. повышены оклады казеннаго сбора за свидѣтельства на право торговли съ одновременнымъ понижеціемъ предѣльнаго размѣра земскаго ихъ обложенія. Далѣе, необходимо отмѣтить, что установленный положеніемъ о казенной продажѣ питей порядокъ возмѣщенія потерь, понесенныхъ земствами вслѣдствіе отмѣны земскаго сбора съ питейныхъ патентовъ, также сказался сокращеніемъ земскихъ доходовъ: 1) потому, что размѣръ этого возмѣщенія былъ исчисленъ по среднему поступленію за 5-лѣтіе, предшествовавшее введенію монополіи, патентнаго земскаго сбора, безъ принятія въ расчетъ дальнѣйшаго его возрастанія, а 2) еще и потому, что доходъ земствъ отъ питейной торговли не ограничивался патентнымъ сборомъ, а получался сверхъ того, съ питейныхъ помѣщеній, число которыхъ послѣ введенія казенной продажи питей значительно сократилось.

лемъ болѣе подробныя данныя о структурѣ земскихъ доходовъ и прослѣдимъ развитіе ихъ по главнѣйшимъ источникамъ, начиная съ 1890 г. (въ тыс. р. и % къ смѣтѣ):

НАИМЕНОВАНІЕ ДОХОДОВЪ.	1890 г.		1900 г.		1910 г.		1912 г.		1913 г.		Доходы по 40 г. въ 1913 г.
Сборъ съ недвиж. имуществъ. .	36.964	78..	62.238	70..	121.303	72..	145.958	6[illegible]	161.555	63.	184.506
Сборъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ . . .	3.673	7..	4.159	4..	4.418	2..	4.423	2..	4.463	1..	5.442
Разные сборы пошлин. характ .			952	1..	925	0..	1.136	0..	1.236	0..	1.696
Доходы съ принадлежащихъ земству имуществъ и оброчныхъ статей			419	0..	673	0..	919	0..	1.164	0..	1.329
Зачеты	6.410	13.	10 284	11..	9.641	5..	10.535	4.	11.688	4..	12 865
Пособія земству и возвратъ расходовъ			9.494	10..	28.192	16..	52 246[1])	23..	67.594	26..	77.509
Разныя поступленія			937	1..	1.831	1..	4.015	1..	5.010	1..	5.274
Прочіе			81	0..	699	0..	936	0..	1.110	0..	2.140
Итого .	47.047	100	88.365	100	167 838	100	220.168	100	253.826	100	290 561

Данныя эти показываютъ, что общій бюджетъ остается все время почти неизмѣннымъ. Главную роль въ немъ играетъ обложеніе недвижимости, которое абсолютно увеличивается почти вдвое въ каждое десятилѣтіе. Обложеніе торговли и промышленности, поскольку оно выражается въ сборѣ съ промысловыхъ свидѣтельствъ, занимаетъ въ бюджетѣ все меньшее и меньшее мѣсто, равно какъ и сборы пошлиннаго характера. Доходы земствъ отъ собственныхъ ихъ имуществъ и оброчныхъ статей, несмотря на абсолютный довольно слабый ростъ, сохраняютъ неизмѣнное положеніе въ бюджетѣ, но зато относительно малы займы и колоссально возрастаютъ пособія земствамъ, главнымъ образомъ изъ казны.

Эти пособія представляютъ собой, впрочемъ, сравнительно по-

[1]) Въ т. числѣ позаимствованій изъ спеціальныхъ капиталовъ 11.068 т. р.

вое явленіе, ибо они стали практиковаться въ широкихъ размѣрахъ лишь за послѣднее пятилѣтіе (на народное образованіе, на экономическія мѣропріятія, борьбу съ холерой и пр.) и безъ нихъ, конечно, немыслимо было бы удовлетвореніе столь громадныхъ потребностей, какъ введеніе всеобщаго обученія. За 5 лѣтъ правительственныя пособія, какъ видно, возрасли по 34 губерніямъ съ 2.449,2 до 29.848,9 т. р., а теперь, въ 1913 г., они достигаютъ въ 40 губерніяхъ 47.152,9 т. р. (въ 34 губерніяхъ—40.862,1 т. р.); изъ нихъ 22.793,4 т. р. (1913 г.) ассигнуются на введеніе всеобщаго обученія:

(Въ тысячахъ рублей).

	1907 г. по 34 губерн.	1912 г. по 34 губерн.	1913 г. по 40 губ.	Размѣръ роста за 1907—13 гг.
Общій земскій бюджетъ . . .	123.221,4	220.168,2	290.560,8	+ 167 339,6
Въ томъ числѣ:				
Казенныхъ пособій	2.449,2	29.848,9	47.152,9	+ 44.703,7
Сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ	92.777,5	145.908,2	184.505,9	+ 91.728,4
Другихъ доходовъ	27,994,7	44.411,1	58.902,1	+ 30.907,4
Итого бюджетъ безъ пособій	120.772,1	190.319,3	243.408,0	+ 122 635,8

Хотя пособія возрасли съ 1907 г. на крупную сумму въ 44,7 милл. р., но обложеніе недвижимыхъ имуществъ поднялось за то же 5-лѣтіе на 91,7 милл. р., что дало, вмѣстѣ съ другими источниками дохода, весьма крупное увеличеніе бюджета и безъ пособій (на 122,6 м. р. за 6 лѣтъ). Понятно, поэтому, что и тяжесть обложенія имуществъ земскими сборами должна была возрасти, что видно уже изъ помѣщенной на слѣдующей страницѣ таблицы, иллюстрирующей размѣры сборовъ въ 34 губерніяхъ по отдѣльнымъ категоріямъ имуществъ (въ тыс. р.).

Въ теченіе послѣднихъ 11 лѣтъ суммы сборовъ съ земель и лѣсовъ увеличились (по сравненію съ 1901 г.) на 114,2%, съ помѣщеній фабрикъ и заводовъ, включая и горнозаводскія предпріятія—на 173,1%, съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ—на 171,5%, и съ жилыхъ домовъ въ уѣздахъ—на 150%. Такимъ образомъ, сильнѣе возрастали сборы съ неземельныхъ имуществъ, и это обстоятельство объясняется, главнымъ образомъ, тѣмъ, что благодаря возведенію новыхъ построекъ эти имущества даютъ съ каждымъ годомъ новые податные объекты, тогда какъ ростъ сборовъ съ земель происходитъ исключительно за счетъ усиленія обложенія.

Прослѣживая среднія годовые % роста сборовъ съ разныхъ категорій недвижимостей, нельзя не видѣть, что по отдѣльнымъ періодамъ колебанія въ этомъ ростѣ оказываются довольно значитель-

Годы.	Съ земель.		Съ городскихъ имуществъ.		Съ фабрикъ и зав. и рудоносн. земель		Съ жилыхъ домовъ въ уѣзд.		Всего сборовъ.	
	Сумма сборовъ.	%	Сумма сборовъ.	%	Сумма сборовъ.	%	Сумма сборовъ.	%	Сумма.	%
1868	9.947	86,4	441	3,8	1.128	9,5	—	—	11.516	100
1875	18.643	85,8	1.168	5,4	1.733	8,0	180	0,8	21.724	100
1885	28.103	81,3	2.285	6,6	3.587	10,4	601	1,7	34.576	100
1890	29.961	81,0	2.624	7,1	3.721	10,1	658	1,8	36.964	100
1895	37.803	79,7	3.665	7,7	5.345	11,3	615	1,3	47.428	100
1901	47.177	74,7	5.588	8,8	9.338	14,8	986	1,6	63.089	100
1906	64.533	72,1	8.777	9,8	14.632	16,4	1.406	1,6	89.348	100
1910	86.474	71,1	12.359	10,2	20.497	16,8	2.255	1,8	121.585	100
1911	94.862	70,9	13.905	10,4	22.562	16,9	2.402	1,8	133.731	100
1912	102.119,0	70,3	15.205,4	10,5	25.411,3	17,5	2.462,3	1,7	145.198,0 [1])	100
1913 по 34 г.	112.293,5	70,0	17.198,1	10,7	28.506,7	17,7	2.671,0	1,6	160.670,2 [1])	100
„ 40 „	130.392,2	71,0	19.903,4	10,9	30.519,4	16,6	2.806,1	1,[illegible]	183.621,1 [1])	100

ными. Такъ, за 1901—1906 г.г. суммы сборовъ съ земель ежегодно повышались въ среднемъ на 7,2%, а за послѣднее 6-лѣтіе—на 9,71%.

Ростъ обложенія фабрикъ и заводовъ ежегодно повышался до 1906 г. болѣе 10% (11,4%), а за послѣдніе годы усилился въ среднемъ до 12,3%. Что же касается другихъ имуществъ, то суммы сборовъ съ нихъ, благодаря болѣе быстрой измѣнчивости и возрастанію числа объектовъ, даютъ и бо́льшія колебанія %% роста.

Абсолютное возрастаніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ само по себѣ еще не даетъ возможности судить о томъ, насколько велика тяжесть земскаго обложенія съ тѣхъ или другихъ податныхъ объектовъ, и потому нелишне привести по этому вопросу исчисленія комиссіи по пересмотру земскаго обложенія 1885 г. и болѣе новыя данныя министерства финансовъ.

При сравненіи поземельнаго обложенія съ обложеніемъ другихъ недвижимыхъ имуществъ въ 1885 г. комиссія нашла, что среднее по 34 губерніямъ обложеніе земель земскими сборами со-

[1]) Сверхъ того 710,2 тыс. руб. не разнесены по отдѣльнымъ категоріямъ имуществъ въ 1912 г. и 884,6 т. р. въ 1913 г.

Василій Юрьевичъ

СКАЛОНЪ.

ставляло 8,3% ихъ доходности, обложеніе торговли и промышленности—5,2%, а городскихъ недвижимыхъ имуществъ 2,9%, не считая же городовъ С.-Петербурга, Москвы и Херсонской губ.—5,1%. По даннымъ мин-ства финансовъ за 1910 г. оказывается, что земли обложены земскими сборами изъ 5,8% дохода, городскія имущества несутъ обложеніе въ 3,9%, а торговля и промышленность въ 2,8%.

Оставляя въ сторонѣ нѣкоторую неточность этихъ данныхъ, все же нельзя не видѣть, что въ сферѣ земскаго обложенія земельныя имущества обложены наиболѣе тяжело, и по разсчетамъ за 1912—13 г.г. общая картина средняго обложенія ихъ (въ коп. на десятину) можетъ быть представлена для всѣхъ уѣздовъ 40 губерній въ слѣдующихъ цифрахъ:

Размѣры обложенія 1 дес. земли въ коп.	Нечерноземныя губерніи.		Черноземныя губерніи.		Итого.	
	1912 г.	1913 г.	1912 г.	1913 г.	1912 г.	1913 г.
До 25	32	29	4	2	36	31
25— 50	108	101	46	33	154	134
50— 75	47	52	82	73	129	125
75—100	3	8	40	48	43	56
100—125	1	1	32	39	33	40
125—150	—	—	16	25	16	25
150—175	1	—	10	7	11	7
175—200	—	—	2	5	2	5
свыше 200	—	1	2	2	2	3
Всего.	192	192	234	234	426	423

Оказывается, что до 25 коп. съ десят. обложены теперь всего 31 уѣздъ и притомъ главнымъ образомъ (29 уѣздовъ) въ сѣверныхъ губерніяхъ нечерноземной полосы, какъ то: въ Вологодской (8), Олонецкой (4), Пермской (6), Вятской (1), Новгородской (7), С.-Петербургской (1) и, затѣмъ, по одному уѣзду въ губерніяхъ: Костромской (Макарьевскій у. —24, коп. съ дес.) и Минской (Мозырскій у. — 22,5 коп.). Въ губерніяхъ же черноземной полосы такимъ сравнительно слабымъ обложеніемъ отличается всего 2 уѣзда, а именно: Царицынскій у. Саратовской губ. (19,5 коп. съ дес.) и Златоустовскій уѣздъ Уфимской губ. (24,03 коп. съ дес.).

Громадное большинство нечерноземныхъ уѣздовъ, именно 101, или 52,6% общаго ихъ числа, несутъ обложеніе отъ 25 до 50 коп., а въ черноземной полосѣ такихъ уѣздовъ насчитывается едва 1/7 часть (33). Далѣе, въ слѣдующей группѣ—съ обложеніемъ отъ 50 до 75 коп. наблюдается уже паденіе числа уѣздовъ въ

нечерноземной полосѣ (52) и, наоборотъ, возрастаніе ихъ въ черноземной полосѣ (73), хотя число первыхъ уѣздовъ все же составляетъ болѣе $^1/_4$ части всѣхъ нечерноземныхъ уѣздовъ.

Налогъ въ размѣрѣ выше 50 к. съ десят., и притомъ безъ разницы угодій, является, конечно, въ достаточной мѣрѣ высокимъ обложеніемъ, принимая во вниманіе среднюю чистую доходность земель въ нечерноземныхъ губерніяхъ, не превышающую обыкновенно на десятину 8—10 руб. для пахотныхъ угодій, тѣмъ не менѣе, число уѣздовъ съ такимъ обложеніемъ достаточно велико. Наконецъ, высшимъ обложеніемъ въ нечерноземныхъ губерніяхъ, т. е. свыше 75 к. съ десятины, отличаются 10 уѣздовъ, причемъ въ Сергачскомъ уѣздѣ Нижегородской губ. земскій налогъ выше 1 рубля (120,$_7$ коп. съ дес.), а въ Московскомъ уѣздѣ онъ достигаетъ рекордной высоты, составляя въ 1912 г. 1 р. 71 к. съ дес., а въ текущемъ 1913 г.—2 р. 11 к. съ десятины.

Въ губерніяхъ черноземныхъ обложеніе свыше 50 к. составляетъ уже обычное явленіе. 73 уѣзда несутъ земскій налогъ отъ 50 до 75 к., 48 уѣздовъ отъ 75 к. до 1 р. и 78 уѣздовъ, или 33,$_3$%—даже болѣе 1 рубля. Изъ нихъ—въ 39 уѣздахъ обложеніе колеблется отъ 1 р. до 1 р. 25 к., въ 25—отъ 1 р. 25 к. до 1 р. 50 к. съ дес. и въ 14 уѣздахъ—болѣе $1^1/_2$ р. Эти послѣдніе уѣзды расположены, главнымъ образомъ, въ Курской, Харьковской, Полтавской и Подольской губ. и по размѣру поземной тяжести распредѣляются въ такомъ порядкѣ: Гайсинскій и Брацлавскій у. Подольской губ.—153,$_3$ к. и 157,$_6$ к. съ десят., Могилевскій у. той же губ. 164,$_6$ к., Суджанскій у. Курской губ. 165,$_7$ к., Зѣньковскій и Лохвицкій у. Полтавской губ.—167,$_6$ и 173 к., Роменскій, Миргородскій и Гадячскій уѣзды Полтавской губ. 174, 184 и 187,$_4$ к., и, затѣмъ, 5 уѣздовъ Харьковской губ., имѣющіе самое высокое обложеніе въ земской Россіи: именно—Богодуховскій—175,$_3$ к., Лебединскій—187,$_3$ к., Сумской—189,$_4$ к., Валковскій—229,$_4$ к. и, наконецъ, Волчанскій съ обложеніемъ въ 353,$_9$ к. съ десятины.

Таковы общія данныя о земскомъ земельномъ обложеніи, показывающія, что въ ряѣ губерній оно достигаетъ уже весьма значительной напряженности и высоты. Такая напряженность является прямымъ послѣдствіемъ той односторонности въ построеніи земскаго доходнаго бюджета, которая присуща ему еще съ 60-хъ годовъ и въ настоящее время обнаруживается чрезвычайно ярко. И, слѣдовательно, скудость земскихъ доходныхъ источниковъ помимо реальнаго обложенія, какъ мы видѣли выше, является ограничительнымъ. Затѣмъ, въ сферѣ реальнаго обложенія законодательство также значительно ограничиваетъ земство и лишаетъ

недвижимостями, отчасти церковными, монастырскими и др. имуществ, особенно же запрещением облагать прибыли промышленных и торговых предприятий, из которых последния уплачивают только ничтожный добавочный промысловый сбор. Далее, в свое время правительство сделало немало к ограничению земств и в сферу других доходных источников, и в результат все это, естественно, повело к наступлению если не земского кризиса, то почти для всех губерний—к полному несоответствию между размерами назревших потребностей и возможностью удовлетворить их наличными рессурсами.

Нет сомнения, что при настоящем положении страны культурные запросы населения будут все более повышаться, а потому коренная реформа земских финансов, направленная не к перетасовке тех или иных доходов, а к расширению доходных источников и в связи с общей земской реформой, без которой она немыслима, становится настоятельным вопросом времени. Без этого земствам придется в своей деятельности все чаще и чаще выбирать один из двух, одинаково гибельных для земского дела и интересов населения, путей: или, неуклонно продолжая прежнюю деятельность, напрягать выше меры обложение имуществ, или под давлением все более и более обостряющихся финансовых затруднений ставить своей деятельности преграды, вопреки очевидным требованиям жизни.

И. Н. Калитѣевскій.

Земскій Домъ-Музей.

Вопросъ о Земскомъ Домѣ-Музеѣ впервые былъ выдвинутъ покойнымъ редакторомъ „Земскаго Дѣла“ В. С. Голубевымъ. Авторъ проекта связывалъ необходимость созданія подобнаго учрежденія съ ознаменованіемъ 50-лѣтняго юбилея 19 февраля 1861 г. Анализируя предположенія отдѣльныхъ земствъ по увѣковѣченію этого юбилея, В. С. Голубевъ отмѣчалъ прежде всего отсутствіе единодушія. Какъ мнѣнія управъ по этому вопросу, такъ и постановленія собраній поражали своимъ разнообразіемъ, и если что-либо общее между ними было, такъ это стремленіе сосредоточить чествованіе на мѣстахъ и осуществить его на мѣстныя средства. Самыя формы чествованія, предполагавшіяся тогда земствами, отличались своей ординарностью. Сознаніе того, что 19 февраля 1861 г.—актъ величайшей важности, положившій начало новой эрѣ русской жизни, сдѣлавшій возможнымъ самое бытіе земства, отсутствовало въ большинствѣ земскихъ предположеній чествованія этого событія. Только нѣкоторыя земства почитали необходимымъ отмѣтить имено то, что событіе 19 февраля 1861 г. слѣдуетъ ознаменовать мѣрой общаго характера, а не ограничиваться только „мѣстными“ чествованіями. Такъ, напр., Оханская земская управа предложила ознаменовать это событіе учрежденіемъ на общеземскія средства высшаго учебнаго заведенія по всѣмъ спеціальностямъ, которыя необходимы для земской работы; Костромская губернская управа предложила учрежденіе окружныхъ учительскихъ институтовъ. Хвалынская у. управа—спеціальное высшее учебное заведеніе исключительно для дѣтей крестьянъ. Алексинская управа—Всероссійскій учительскій институтъ съ сельскохоз. отдѣленіемъ; Тамбовская губ. управа—образованіе общеземскаго фонда для выдачи ссудъ на постройку школъ.

Не [illegible] этимъ предположеніямъ В. С. Голубевъ, со [illegible] глубокимъ знаніемъ дѣятельной жизни и [illegible] земской работы, бросилъ въ земское

круги идею общеземскаго „Дома-Музея. Онъ признавалъ необходимымъ въ этомъ чествованіи отмѣтить неразрывность крестьянской и земской реформъ и объединить оба юбилея въ одномъ памятникѣ учрежденіемъ Земскаго „Дома-Музея, пріурочивъ рѣшеніе объ его устройствѣ къ 19 февраля 1911 г., а открытіе къ 1 января 1914 г.

Въ настоящее время 50-лѣтній юбилей крестьянской реформы находится уже позади, и можно, къ сожалѣнію, только констатировать, что земства не ознаменовали его достойнымъ образомъ. Мы стоимъ теперь передъ 50-лѣтнимъ юбилеемъ земской реформы, и необходимо спѣшить съ организаціей чествованія его, необходимо отмѣтить его чѣмъ-либо вполнѣ достойнымъ, соотвѣтственно тому огромному значенію, какое имѣла въ исторіи страны дѣятельность земства, и соотвѣтственно тому уровню, какого достигла земская работа. Значеніе земства выросло настолько, что теперь нѣтъ уже мѣста скептическому отношенію къ земской работѣ, столь часто, къ сожалѣнію, проявлявшемуся, напр., среди русской интеллигенціи. Вопросы мѣстнаго самоуправленія заняли въ широкихъ кругахъ общества достойное мѣсто, и къ нимъ стали относиться съ должнымъ вниманіемъ. Наступилъ вмѣстѣ съ тѣмъ поворотъ и среди широкихъ массъ населенія; у нихъ все болѣе проявляется сознаніе того, что земское дѣло близко интересамъ населенія, что оно—не „барское" дѣло, а необходимое и близкое населенію. Только одно непонятно—это отношеніе администраціи къ земству. Все то же всезнаніе русскаго бюрократа, все то же пренебреженіе къ мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, все то же игнорированіе знанія мѣстными людьми мѣстныхъ условій, а отсюда глухое непониманіе жизненныхъ культурныхъ потребностей населенія. Выросшее въ мощную организацію, земство все еще держится подъ опекой и бьется въ тискахъ уродливаго избирательнаго закона, необходимость реформы котораго давно уже всѣми признана.

Велика творческая мощь самоуправленія, если, несмотря на всѣ эти препоны, земство все-таки живетъ и развивается. И теперь, когда земское дѣло перестаетъ быть только дѣломъ русской интеллигенціи, а входитъ въ сознаніе народа, естественно, и размахъ этой работы становится шире, властно требуя огромныхъ суммъ.

Все то колоссальное культурное богатство, которое создано за пять-вѣка творчествомъ земскихъ работниковъ, заставляетъ стремиться ознаменовать полувѣковой юбилей этой работы чѣмъ-либо крупнымъ, имѣющимъ общее значеніе. Такимъ объединяющимъ дѣломъ является именно учрежденіе на земскія средства Земскаго „Дома-Музея, за которыми такъ горячо ратовалъ В. С. Голубевъ.

Прошло уже 3 года съ тѣхъ поръ, какъ впервые эта мысль была брошена въ земскіе круги, и до сихъ поръ не предложено ничего такого, чтобы могло быть признано лучшимъ ознаменованіемъ юбилея. Въ послѣднее время по иниціативѣ предсѣдателя Тульской губ. управы выдвигается предложеніе объ учрежденіи въ Крыму **обще-земской санаторіи для больныхъ земскихъ работниковъ**. Сама мысль объ учрежденіи такой санаторіи, конечно, весьма симпатична, и ея нельзя не привѣтствовать, такъ какъ заботы о леченіи заболѣвшихъ на службѣ работниковъ составляютъ нравственную обязанность земства.

Другія земства въ видѣ ознаменованія юбилея выдвигаютъ мысль о созданіи **общеземской пенсіонной кассы**. Разумѣется, общеземская пенсіонная касса необходима, и ея отсутствіе сильно отражается на незавидномъ матерьяльномъ положеніи „третьяго элемента", принужденнаго кочевать съ мѣста на мѣсто.

Не возражая противъ необходимости и желательности скорѣйшаго осуществленія обоихъ вышеупомянутыхъ проектовъ, для **ознаменованія 50-лѣтняго юбилея земства** все же слѣдуетъ предпочесть учрежденіе **Земскаго Дома-Музея**, что и сдѣлало совѣщаніе предсѣдателей управъ въ ноябрѣ 1913 г. Необходимость подобнаго учрежденія весьма настоятельна, а ознаменованіе юбилея такимъ образомъ болѣе отвѣчаетъ значенію отмѣчаемаго событія. Земскій Домъ-Музей явился бы тѣмъ центромъ культурнаго объединенія земствъ, въ цѣляхъ практическихъ и научныхъ, въ которомъ столь нуждаются въ настоящее время земскіе люди. Тенденція послѣдняго времени, все ярче и ярче выступающая, это стремленіе земствъ къ объединенію. Собираются общеземскіе съѣзды, созываются совѣщанія и комиссіи по самымъ различнымъ отраслямъ земскаго дѣла, организуются совмѣстныя экономическія предпріятія по закупкѣ сельско-хозяйственныхъ орудій, кровельнаго желѣза, медикаментовъ, учебныхъ пособій; крѣпнутъ союзы по перестрахованію пожарныхъ рисковъ, обсуждаются проекты общаго книгоиздательства, устраиваются областныя и общія земскія выставки. Разработка назрѣвающихъ вопросовъ нерѣдко бываетъ не подъ силу какой-либо одной управѣ, хотя бы и имѣющей у себя на службѣ многочисленные штаты работниковъ-спеціалистовъ, и часто не можетъ быть выполнена съ достаточной тщательностью. Цѣнность работъ самихъ съѣздовъ значительно понижается благодаря отсутствію постояннаго объединяющаго органа. До самаго послѣдняго времени большинство этихъ работъ выполнялось, хотя и съ большими затрудненіями, Московской губернской управой, но дѣло теперь

слишкомъ усложнилось, чтобы можно было продолжать довольствоваться такимъ случайнымъ аппаратомъ.

Потребности жизни выдвигаютъ необходимость общеземскаго рабочаго органа, и какъ бы его ни называть,—общеземской ли управой, какъ проектируютъ нѣкоторыя земства, общеземскимъ ли бюро, какъ предлагаетъ П. Н. Григорьевъ въ „Земскомъ Дѣлѣ", или Совѣтомъ общеземскихъ съѣздовъ, какъ указывалъ Б. Б. Веселовскій въ „Русскомъ Словѣ", но фактъ тотъ, что учрежденіе такого органа необходимо. Задачи его должны быть, главнымъ образомъ, служебныя—обслуживаніе общеземскихъ нуждъ. Это же бюро должно взять на себя выполненіе всѣхъ тѣхъ обязанностей, которыя выполнялись до сихъ поръ, напр., Московской губ. управой, и безъ того заваленной усложнившейся текущей своей работой.

Правильнѣе всего было бы, чтобы такое бюро стояло независимо отъ той или другой управы и находилось при Земскомъ Домѣ-Музеѣ. Къ необходимости учрежденія Земскаго Дома-Музея приводитъ также все растущее значеніе выставокъ. Вѣдь, какъ бы ни была интересно организована выставка, какъ бы ни была велика работа устроителей въ теченіе обычнаго выставочнаго періода—детально ознакомиться на выставкѣ съ общей постановкой дѣла въ той или другой отрасли все-таки не удается. Выставка можетъ дать лишь общую картину дѣла. Цѣль выставки пробудить интересъ къ данной отрасли въ широкихъ кругахъ населенія, ознакомить въ общихъ чертахъ не-спеціалистовъ съ постановкой дѣла, а спеціалисту въ какой-либо отрасли дать возможность ознакомиться съ другими. Научная же обработка данныхъ, детальное изученіе таблицъ и діаграммъ и, слѣдовательно, точный учетъ работы требуютъ весьма продолжительнаго и кропотливаго труда и возможны только въ музеѣ. Работа эта требуетъ обычной тишины музейныхъ залъ и кабинетовъ, а не шумной толпы выставочныхъ павильоновъ.

Какая масса матеріаловъ даже въ самое послѣднее время была утрачена для изученія только потому, что послѣ выставокъ ихъ некуда было пристроить. При описаніи земскаго отдѣла выставки въ Екатеринославѣ у автора идеи Земскаго Дома-Музея вырываются слѣдующія слова: „невольно при взглядѣ на этотъ земскій отдѣлъ приходила мнѣ въ голову и другая мысль: А куда послѣ выставки пойдутъ всѣ эти земскіе экспонаты? Неужели они такъ и останутся сложенными въ архивахъ тѣхъ управъ, гдѣ они производились? Да очевидно такъ. Хорошо, если въ этихъ управахъ имѣются просторныя помѣщенія, въ которыхъ можно было бы не только хранить, но и развѣсить всѣ эти экспонаты. Но я знаю, по личному опыту, какъ обычно приходится поступать съ такими

работами, они сдѣлываются послѣ выставки въ архивъ, и никто въ управахъ этихъ діаграммъ и картограммъ не видитъ" [1]).

Прошло 3 года съ тѣхъ поръ, какъ были написаны эти слова, и пока, увы, они еще не потеряли своего значенія. Куда дѣлись и какое значеніе имѣютъ теперь, напр., экспонаты выставки „Оборудованіе школы" въ СПБ., Второй всероссійской кустарной и другихъ? Гдѣ найдутъ пріютъ цѣнные экспонаты земскаго отдѣла Гигіенической выставки? Пора же, наконецъ, задуматься надъ такой непростительной растратой общественныхъ силъ и средствъ.

Первая и основная задача Земскаго Дома-Музея—это удовлетвореніе потребности въ соединеніи въ одномъ мѣстѣ образцовъ того огромнаго опыта, какой находится въ единичныхъ земствахъ. Въ немъ долженъ быть сосредоточенъ полный матеріалъ для всесторонняго ознакомленія съ земской исторіей и практикой. Совершенно очередная та колоссальная помощь земцамъ-практикамъ, которые имѣли бы тогда полную возможность, прежде чѣмъ приступить къ дѣлу, детально ознакомиться съ опытомъ по этому вопросу въ другихъ земствахъ, затративъ при этомъ небольшое количество труда и средствъ.

Но для того, чтобы съ честью выполнять это великое назначеніе, Музей долженъ постоянно пополняться новымъ матеріаломъ; это сообщитъ ему ту свѣжесть, которая сдѣлаетъ его, по образному выраженію доклада Тверской губ. управы, „учрежденіемъ живымъ, а не величественной могилой когда-то пережитыхъ страницъ исторіи, аккуратнымъ лѣтописцемъ текущей жизни и **живымъ справочникомъ страны**".

Для лицъ, впервые приступающихъ къ земской работѣ, значеніе такого Музея положительно неизмѣримо. Въ немъ они могли бы знакомиться и съ земскими традиціями, и съ земскими пріемами работы, и со всѣмъ тѣмъ запасомъ знаній, какой необходимъ каждому практическому дѣятелю и который приходится теперь получать эмпирически съ неизмѣримо большей затратой **энергіи и потерей времени, въ ущербъ земскому дѣлу.**

Для облегченія ознакомленія съ матеріалами Музея, а также для постояннаго ихъ обновленія необходимо привлеченіе общественныхъ силъ. Работа общественныхъ дѣятелей дастъ возможность Земскому Дому-Музею **организовать курсы по** всевозможнымъ отраслямъ земской дѣятельности, имѣющіе специальное назначеніе подготовленія земскихъ работниковъ.

Слѣдующая основная задача Музея—это быть тѣмъ **объединяющимъ центромъ, необходимость существо-**

[1]) „Земское Дѣло" 1910 г., № 17.

вания которого власно диктуется существомъ земской работы, особенно въ настоящее время. Для выполненія этой задачи Домъ-Музей долженъ располагать залами для публичныхъ засѣданій, съѣздовъ, совѣщаній и комиссій, аудиторіей для устройства рефератовъ и лекцій по земскому хозяйству и помѣщеніями для общеземскаго бюро и секретаріата музея. Такія помѣщенія въ свободное время могли бы служить для небольшихъ выставокъ по отдѣльнымъ отраслямъ земскаго дѣла. Это вносило бы значительное оживленіе и въ дѣятельность самого Дома-Музея; такимъ образомъ установилось бы постоянное взаимодѣйствіе его съ земской работой на мѣстахъ.

Дальнѣйшей задачей Дома-Музея является организація образцовой библіотеки-читальни, какъ необходимаго учрежденія для теоретической и практической разработки земскихъ вопросовъ. Нужда въ такомъ изученіи земскаго дѣла громадна и существенно важна для успѣха практической работы земства. Домъ-Музей долженъ собрать всю земскую литературу и дать возможность интересующимся земствомъ лицамъ заниматься по любой отрасли земскаго дѣла. Земства же съ своей стороны сильно помогутъ этой цѣли, если для пополненія библіотеки будутъ доставлять всѣ свои печатные матеріалы. Такими общими усиліями была бы создана цѣнная библіотека по земскимъ вопросамъ, въ которую охотно бы стали посылать всѣ книги по земскимъ вопросамъ и авторы, и издатели,—хотя бы уже потому, что это облегчило бы широкому ознакомленію интересующихся лицъ съ такими изданіями. Въ библіотечномъ залѣ возможно было бы организовать постоянную выставку наиболѣе значительныхъ изданій, вышедшихъ въ послѣднее время.

Задачей Земскаго Дома-Музея было бы, наконецъ, организовать справочный отдѣлъ и контору по предложенію и спросу на земскій трудъ. Постоянныя посѣщенія Музея земскими дѣятелями, какъ изъ среды гласныхъ, такъ и изъ „третьяго элемента", способствовали бы процвѣтанію Дома-Музея.

Таковы примѣрно тѣ задачи, которыя долженъ осуществить Земскій Домъ-Музей, и таковъ тотъ способъ, которымъ земства сообща могутъ достойнымъ образомъ ознаменовать полувѣковой юбилей своей работы. Дѣло организаціи такого музея есть дѣло величайшей важности для будущаго развитія земства, и для осуществленія его земскіе люди, безъ различія направленій, должны приложить всѣ свои силы; средства для такого дѣла должны найтись.

Л. Д. Брюхатовъ.

Значеніе „третьяго элемента“ въ жизни земства.

Говоря о земствѣ, нерѣдко все сдѣланное имъ приписываютъ исключительно земскому цензовому элементу. При этомъ однако совершенно забываютъ, что, кромѣ этого цензоваго элемента, о-бокъ съ нимъ на земской нивѣ трудится, глубоко ее взрыхляетъ и интенсивно культивируетъ масса земскихъ такъ называемыхъ вольнонаемныхъ служащихъ. Численно они далеко превышаютъ цензовиковъ, а по своему культурному уровню и по своимъ спеціальнымъ познаніямъ стоятъ несравненно выше громаднаго большинства послѣднихъ.

Эти земскіе работники, „третій элементъ“, какъ обычно именуютъ ихъ съ легкой руки Самарскаго вице-губернатора Кондоиди, по всей справедливости должны быть поставлены наряду съ цензовыми земцами при учетѣ результатовъ земской пятидесятилѣтней работы, имъ должно быть отведено почетное мѣсто на земскомъ юбилеѣ.

Конечно, положеніе „хозяевъ“ дѣла сравнительно съ „наемниками“ гораздо виднѣе, на ихъ долю выпадаетъ больше вниманія со стороны широкой публики. Но это лишь внѣшняя, показная сторона. Истинное значеніе „хозяина“ и „наемника“ въ дѣлѣ обнаруживается при болѣе внимательномъ и серьезномъ знакомствѣ со всею его постановкою, со всѣми его деталями.

Изученіе земской жизни, не ея формальнаго теченія въ рамкахъ земскихъ „Положеній“ 1864 или 1890 г., а ея подлинной сущности, ея настоящей подоплеки, вполнѣ выясняетъ соотношеніе въ ней ролей „хозяина“ и „наемника“. Въ самомъ дѣлѣ, достаточно поставить рядомъ интеллигентныхъ, хорошо знающихъ свое дѣло и имѣющихъ земскій опытъ врача, агронома, инженера съ полуграмотнымъ членомъ уѣздной управы, чтобы безъ затрудненія рѣшить, кто тутъ дѣйствительно „хозяинъ“ дѣла, а кто лишь числится тако-

вымъ благодаря уродливому земскому избирательному праву. Такая картина преобладательно и въ другихъ отрасляхъ земскаго хозяйства. Конечно, такое соотношеніе силъ наблюдается не всегда, но сказать будетъ далеко отъ справедливости утвержденіе, что въ значительномъ большинствѣ случаевъ оно таково. Земскіе „наемники" въ дѣйствительности являются хозяевами въ своемъ цѣхѣ, и это отличаетъ ихъ коренными образомъ отъ чиновниковъ. Чиновникъ прежде всего точный и аккуратный исполнитель начальническихъ распоряженій. Не мудрствуя лукаво, не вникая своего „сужденія", чиновникъ творитъ волю поставившаго его, и тѣмъ онъ послушнѣе этой волѣ, тѣмъ менѣе проявляетъ инициативы и сознательнаго творчества въ своей работѣ, тѣмъ успѣшнѣе подвигается онъ по служебной лѣстницѣ, тѣмъ больше снискиваетъ онъ благоволеніе начальства. Типичный представитель „третьяго элемента" не обладаетъ этими цѣнными для чиновника качествами. Онъ далеко не такъ покладистъ въ отношеніи своего начальства, для него рѣшающее значеніе имѣетъ не воля поставившаго, а интересы дѣла, интересы того населенія, на службу которому онъ сознательно пошелъ. Не „взгляды" начальства важны ему, а смыслъ и значеніе его дѣятельности для нужъ обслуживаемаго населенія; не служебные успѣхи являются для него побудительными мотивами, а нѣкоторыя цѣли, диктуемыя общими принципіальными его воззрѣніями. Отсюда—нерѣдки конфликты „третьяго элемента" съ офиціальными „хозяевами" земскаго дѣла, отсюда—та глубокая нелюбовь, которою такъ часто характеризуется отношеніе къ нему этихъ „хозяевъ". Воспитанные въ большинствѣ случаевъ на сословно-крѣпостническихъ началахъ, имѣя передъ собою примѣръ административной іерархической субординаціи, „хозяева" земскаго дѣла не выносятъ строптивости земскихъ „наемниковъ" и всемѣрно стараются ихъ ограничить и привести въ полное повиновеніе. Временами съ стороны этихъ „хозяевъ" возбуждаются гоненія на „третій элементъ", какъ это было въ 80-хъ годахъ и въ памятные 1906—07 г.г. Но „наемники", какъ сказочный „ванька-встанька", разгромленные и разбитые, вновь понемногу организуются, сплачиваются и забираютъ дѣло въ свои руки, отстраняя „хозяевъ", указывая имъ надлежащее мѣсто.

Въ началѣ земской жизни, когда численность „наемниковъ" была очень не велика, а сословно-крѣпостническія тенденціи „хозяевъ" были еще очень сильны, дѣло же земское еще не достигло той сложности и разнообразности, какъ въ послѣдующее время, вліяніе „третьяго элемента" было, конечно, не велико. Но уже въ семидесятыхъ годахъ элементъ этотъ началъ формироваться въ

сплоченныя группы и мало-по-малу сталъ себя проявлять, главнымъ образомъ на врачебныхъ съѣздахъ и въ начавшихся организовываться мѣстныхъ врачебныхъ совѣтахъ. И чѣмъ дальше, тѣмъ больше, несмотря на всяческія препятствія и со стороны „хозяевъ", и со стороны администраціи, вліяніе „наемниковъ" росло и росло, достигнувъ своего апогея въ первое пятилѣтіе 900-хъ годовъ.

Эта кажущаяся на первый взглядъ чрезвычайно странной борьба „хозяевъ" съ „наемниками" съ конечной побѣдой послѣднихъ объясняется самымъ существомъ дѣла. По своей идеѣ земство, какъ организація населенія для проявленія самодѣятельности на началахъ самоуправленія, естественно, должно привлекать къ себѣ все наиболѣе энергичное, жизнеспособное. Къ нему и требованія предъявляются гораздо большія, чѣмъ къ бюрократической машинѣ. Его главная задача—культурно-хозяйственная дѣятельность—требуетъ знаній, прежде всего знаній. А этихъ знаній у представителей „второго элемента", номинальныхъ „хозяевъ" земскаго дѣла, большею частью не бываетъ. Волей-неволей приходится прибѣгать къ услугамъ „третьяго элемента", и притомъ настоящаго „третьяго элемента"—идейной интеллигенціи. Попытки „хозяевъ" обойтись безъ такового, замѣнить его „своими людьми", разными отставными, нерѣдко изъ бывшихъ полицейскихъ, разорившимися „бывшими" людьми своего круга или бѣдными родственниками вліятельныхъ гласныхъ обычно оканчиваются очень плачевно. Вся бѣда въ томъ, что эти господа не совсѣмъ аккуратно обращаются съ проходящими черезъ ихъ руки земскими деньгами, и при первыхъ же шагахъ ревизіонныхъ комиссій въ такихъ обезвреженныхъ отъ тлетворнаго вліянія „третьяго элемента" земствахъ вскрываются непріятныя для „хозяевъ" исторіи, да и дѣло замѣтно начинаетъ приходить въ упадокъ отъ неумѣлыхъ рукъ этихъ непризнанныхъ спеціалистовъ. Примѣровъ такихъ результатовъ освобожденія земствъ отъ „третьяго элемента", особенно послѣ крестоваго похода на него въ 1906—07 г.г., сколько угодно. Въ этихъ исторіяхъ сплошь и рядомъ, помимо невѣжества самихъ „хозяевъ" и приставленныхъ ими къ дѣлу „спеціалистовъ", рѣзко бросается въ глаза отсутствіе элементарной честности и порядочности, чѣмъ уже, конечно, никогда не грѣшитъ работа подлиннаго „третьяго элемента". Этотъ послѣдній, какія бы ни возводили на него обвиненія, съ этой стороны упрекамъ никогда не подвергался, даже отъ самыхъ ярыхъ его противниковъ.

Такимъ образомъ, знаніе дѣла, надежность, возможность безбоязненно довѣрить земскія деньги безъ риска попасть въ непри-

ятную исторію и добросовѣстность въ работѣ не изъ-подъ палки, а изъ любви къ дѣлу, эти присущія „третьему элементу“ качества силою вещей заставляютъ „хозяевъ“ обращаться къ нему и, снова приглашая его представителей, давать имъ свободный просторъ для работы, поступаться своими „правами“ и своимъ „хозяйскимъ“ положеніемъ, мириться съ „захватомъ власти“ наемниками.

Помимо этихъ соображеній, самый ростъ земскаго дѣла, остановить который невозможно, все разростающіяся мѣстныя потребности, удовлетворять которыя необходимо,—всѣ эти новыя больницы, новыя школы, новые ветеринарные, агрономическіе и страховые участки и пр. и пр.,—неизбѣжно требуютъ новыхъ интеллигентныхъ рабочихъ рукъ, новыхъ „наемниковъ“. Безъ учителей, врачей, агрономовъ, техниковъ, ветеринаровъ, статистиковъ никакъ не обойдешься. Спросъ на нихъ все растетъ, кадры ихъ все увеличиваются, необходимость все болѣе считаться съ диктуемыми ими спеціальными программными требованіями все повышается. Что не такъ давно казалось „хозяевамъ“ фантастическими мечтаніями отвлеченнаго умствованія непрактичныхъ интеллигентовъ, то теперь уже кажется имъ настолько привычнымъ и обыденнымъ, какъ будто они давно уже сами это придумали и ввели въ обиходъ.

Чтобы уяснить себѣ все значеніе „третьяго элемента“ для повседневной земской жизни, нужно ясно представить, въ чьи руки отдано земскими „Положеніями“ и 1864 г. и 1890 г. земское дѣло. И до 1890 г. и послѣ земское дѣло было передано оффиціально въ руки помѣстнаго дворянскаго сословія, нераздѣльно господствовавшаго въ немъ за всѣ протекшія 50 лѣтъ. Что представляло и представляетъ въ своемъ большинствѣ это благородное, на оффиціальномъ языкѣ именуемое передовымъ, сословіе, съ достаточною опредѣленностью обнаруживали и прежде губернскія дворянскія собранія, а за послѣднее время еще лучше обнаружили такія основанныя г.г. дворянами политическія организаціи, какъ „Союзъ русскихъ людей“ или еще болѣе поздняя—„Съѣзды объединенныхъ дворянъ“ съ ихъ лидерами Пуришкевичемъ и Марковымъ II-мъ во главѣ. Къ какимъ результатамъ должна была бы привести дѣятельность дворянскаго земства, если бы жизнь въ лицѣ „третьяго элемента“ не внесла въ нее коренныхъ поправокъ, понять не трудно. Теперь всякія иллюзіи на этотъ счетъ должны быть оставлены. Кажущееся чѣмъ-то въ высшей степени парадоксальнымъ и необъяснимымъ широкое развитіе земскаго дѣла послѣ изданія „Положенія“ 1890 г., съ еще большею откровенностью передавшаго его въ руки г.г. дворянъ, объясняется безъ особаго труда все возраставшимъ вліяніемъ чис-

ленно все увеличивавшагося „третьяго элемента“, все бо́льшимъ захватомъ имъ руководящаго значенія въ текущей земской работѣ вплоть до полнаго отстраненія мѣстами „второго элемента“ въ 1905—06 г.г. Замѣчательное историческое изслѣдованіе о русскомъ земствѣ Б. Б. Веселовскаго прекрасно освѣщаетъ этотъ процессъ. Въ самомъ дѣлѣ, уже одно сопоставленіе роста земскихъ смѣтъ съ ростомъ личнаго состава управъ ясно показываетъ, насколько усложнялась работа этого персонала и какъ онъ силою вещей долженъ былъ все болѣе дѣлить полноту своей власти съ „наемниками“. Такъ, въ 1886 г. одинъ членъ губернской управы приходился на 78.600 руб. смѣты, а въ 1903 г.—на 237.000 руб.; въ уѣздныхъ земствахъ соотвѣтственныя цифры были 26.000 руб. и 56.000 руб. [1]). „Судя по числу участниковъ пенсіонныхъ кассъ 26 земствъ“, говоритъ г. Веселовскій,—„общее число земскихъ служащихъ надо опредѣлить въ 65—70 тысячъ человѣкъ, т. е. на одного выборнаго служащаго приходится до 50 наемныхъ. Особенное увеличеніе „третьяго элемента“ наблюдается съ конца 90-хъ годовъ“ [2]).

Уже давно внимательными наблюдателями земской жизни отмѣчалось ненормальное положеніе земскаго дѣла, несправедливое преобладаніе въ немъ одного сословія надъ массою остального населенія. Въ книгѣ извѣстнаго земскаго дѣятеля В. Ю. Скалона „Земскіе вопросы“, вышедшей въ 1882 г., можно прочесть такую характеристику постановки земскаго дѣла: ....„многія изъ существенныхъ нуждъ народныхъ или совсѣмъ не обращаютъ на себя вниманія лицъ, завѣдывающихъ земскимъ хозяйствомъ, или, можетъ быть, намѣренно оставляются неудовлетворенными. Но, кромѣ неудовлетворенія тѣхъ или другихъ нуждъ, земскія собранія иногда прямо посягаютъ на интересы нѣкоторыхъ классовъ мѣстнаго общества, нанося имъ прямой ущербъ своими распоряженіями. На первомъ планѣ въ этомъ отношеніи стоитъ неуравнительность раскладки земскихъ повинностей, въ большинствѣ случаевъ большею своею частью ложащихся на податныя сословія. Несмотря на безпрестанное повтореніе въ земскихъ собраніяхъ стереотипной фразы, что „въ земствѣ не должно быть мѣста сословной розни“, что „земскія учрежденія, какъ всесословныя, должны въ равной мѣрѣ заботиться объ удовлетвореніи нуждъ всего населенія“, представители сословій привилегированныхъ всегда умѣютъ устроить

[1]) Б. Веселовскій. „Исторія земства“, III, 465.
[2]) Ibid., стр. 494.

дѣло такъ, что при какующейся уравнительности раскладки большая часть земскихъ сборовъ падаетъ именно на сословія податныя" (стр. 63). Тотъ же изслѣдователь земской жизни обращаетъ вниманіе на происходящій изъ-за неправильностей земскаго представительства „захватъ всего земскаго управленія небольшимъ кружкомъ и прямое слѣдствіе такого захвата—полную безконтрольность и безотвѣтственность управителей" (тамъ же, стр. 93).

Онъ же въ 1882 г. писалъ: „устраненіе посредствомъ высокаго ценза большинства обывателей отъ участія въ земскомъ управленіи очень часто отдаетъ все уѣздное хозяйство въ руки небольшой группы, которая, пользуясь властью, имѣетъ возможность оказывать давленіе на крестьянскую часть земскаго собранія и тѣмъ освобождаться отъ всякаго со стороны ея контроля. При такихъ условіяхъ земское дѣло становится дѣломъ кружка, а это, конечно, не можетъ благопріятствовать развитію правильной отчетности и контроля" [1]).

„Хлопотайства объ усиленіи репрессій для сельскихъ рабочихъ, ревнивое охраненіе правъ землевладѣльцевъ въ ущербъ интересамъ страны, заботы о земельномъ кредитѣ для помѣщиковъ, готовность идти на большія жертвы въ отношеніи желѣзнодорожнаго строительства—вотъ что мы наблюдаемъ въ широкихъ земскихъ кругахъ того времени. Съ другой стороны, предъ нами стоятъ и другіе факты въ родѣ переобложенія массъ, сопротивленія переложенію натуральныхъ повинностей и т. д. Все это вмѣстѣ взятое и заставляетъ притти къ тому вполнѣ объективному заключенію, что среди земскихъ дѣятелей того времени идеи демократизма имѣли немногихъ сторонниковъ и не онѣ, не эти идеи наложили печать на земскую жизнь въ 60-хъ годахъ.

Въ цѣломъ, права, голоса отдѣльныхъ земцевъ, демократически настроенныхъ, иногда звучали довольно громко, но они лишь тонули среди индифферентизма массы, либо встрѣчали противодѣйствіе въ средѣ землевладѣльческаго класса, не забывшаго еще традицій крѣпостного права" [2]).

Само собою понятно, что при такомъ положеніи дѣлъ земское хозяйство, находясь оно исключительно подъ вліяніемъ преобладавшаго въ немъ цензоваго дворянства, было бы обречено на очень жалкое существованіе и, конечно, не могло бы пойти въ томъ направленіи, въ какомъ оно пошло особенно за десятилѣтіе съ половины 90-хъ годовъ до 1906 г. Можно ли дѣйствительно

[1]) В. Скалонъ. „По земскимъ вопросамъ". М. 1905 г. Стр. 59.
[2]) Б. Веселовскій. „Исторія земства". III, 93.

представить себѣ, чтобы цензовики-земцы стали такъ заботиться о демократизаціи земскихъ начинаній, чѣмъ такъ окрашена дѣятельность большинства земствъ со второй половины 90-хъ годовъ и въ первое пятилѣтіе 900-хъ? Недавнія наивныя мечты нашихъ славянофильски настроенныхъ либераловъ о томъ, что на примѣрѣ русскаго земства можно видѣть, какъ классовые интересы сознательно приносятся на общую пользу, какъ просвѣщенное дворянство—этотъ фактическій вершитель земскаго дѣла—сумѣло отказаться отъ своего привилегированнаго положенія и поставить во главу угла интересы массы населенія, едва ли теперь найдутъ многихъ защитниковъ, особенно послѣ того, какъ проявило себя это дворянское земство въ 1906—07 г.г. и продолжаетъ еще мѣстами проявлять и по сіе время.

Приписывать все тому небольшому слою цензовыхъ земцевъ, который выступалъ въ авангардѣ земскаго движенія, устраивалъ съѣзды, выносилъ резолюціи, бралъ нерѣдко верхъ на мѣстахъ въ земскихъ собраніяхъ, пока отношенія къ нему большинства мѣстныхъ „хозяевъ" не особенно обострялись, основаній мало. Этотъ слой передовыхъ земцевъ-либераловъ, съ совсѣмъ небольшой наслойкой на немъ земцевъ-демократовъ, могъ быть силенъ только единеніемъ съ „третьимъ элементомъ", подъ сильнымъ вліяніемъ котораго онъ несомнѣнно находился, не отстать отъ котораго было его всегдашнимъ высоко-похвальнымъ стремленіемъ.

Движеніе главной земской рабочей силы —„третьяго элемента" съ этою численно небольшою группою передовыхъ земцевъ и было всегда тою силою, которою двигалось земское дѣло въ демократическомъ направленіи, столь несвойственномъ главнымъ его „хозяевамъ". „Не нужно было быть проницательнымъ наблюдателемъ, чтобы замѣтить, что вся сила земства заключалась въ небольшой относительно части земства и въ интеллигенціи, сгруппировавшейся вокругъ земства. Тѣсное единеніе лучшихъ земскихъ силъ съ „третьимъ элементомъ" и произвело цѣлый переворотъ въ земскомъ дѣлѣ", говоритъ знатокъ земскаго дѣла, отдавшій на служеніе ему всѣ свои силы, П. П. Бѣлоконскій [1]).

Повседневная, такъ сказать, будничная жизнь земства постоянно свидѣтельствуетъ о важной роли въ ней „третьяго элемента". Какую бы отрасль земскаго хозяйства ни взять, вездѣ видна его рука, вездѣ замѣтны слѣды его упорной борьбы съ вожделѣніями большинства „второго элемента", съ той вредной для массы постановкой дѣла, которая придавалась ему „хозяевами".

[1]) П. П. Бѣлоконскій. „Земство и конституція", стр. 61.

Николай Ѳедоровичъ
АННЕНСКІЙ.

Везѣ лишь благодаря его упорной неустанной борьбѣ земскія начинанія мало-по-малу вступали на путь демократизированія. Взять любую отрасль земскаго дѣла, и вездѣ увидимъ тоже самое. Медицина достигла въ земскихъ губерніяхъ сравнительно съ незем скими высокой степени развитія. Но если прослѣдить хотъ этого развитія, то, конечно, придется признать, что та широкая демократичность въ постановкѣ дѣла, которою характеризуется земская уѣздная медицина, обязана своимъ происхожденіемъ исключительно „третьему элементу", земскимъ врачамъ, которые на протяженіи нѣсколькихъ десятилѣтій грудью отстаивали шагъ за шагомъ и съ трудомъ проводили въ жизнь положенія, вырабатывавшіяся ими на губернскихъ съѣздахъ и совѣщаніяхъ, получавшія высокую санкцію Пироговскихъ съѣздовъ. Съ какимъ разумѣемъ эти постановленія врачебныхъ съѣздовъ встрѣчались земцами „хозяевами", едва ли можетъ быть тайной для большинства, знакомыхъ съ подлинными буднями земской жизни. Мы прекрасно знаемъ, какъ эти постановленія возстановляли „второй элементъ" противъ врачей, какія усилія примѣнялись имъ къ тому, чтобы ихъ подольше задержать по ту сторону, перенести, если можно, на слѣдующее собраніе, замять, замолчать. Только съ большимъ трудомъ удалось земскимъ врачамъ сдвинуть земскую медицину съ приданнаго ей вначалѣ помѣстно-экономическаго направленія, замѣнить разъѣзжую систему стаціонарной, децентрализовать конечное леченіе, уничтожить мѣстами самостоятельный фельдшеризмъ, упразднить трешники и пятаки за амбулаторные совѣты, обставить пунктовыя больницы съ соблюденіемъ хотя бы элементарныхъ требованій современной медицины и гигіены. Если сравнить теперешнюю постановку земской медицины въ лучшихъ земствахъ съ тѣмъ, что тамъ было хотя бы въ 80-хъ годахъ, то разница будетъ весьма ощутительна.

Прежде были постоянныя попытки обратить земскаго врача въ экономическаго, вмѣнить ему въ обязанность выѣзжать по первому требованію помѣщика. Было далеко не рѣдкостью, что вызванный къ помѣщику за 10 и 15 верстъ врачъ находилъ того въ вожделѣнномъ здравіи и причиною вызова оказывалась просто скука отъ одиночества и желаніе поразвлечься съ докторомъ.

Какъ эти помѣщичьи претензіи отражались на интересахъ мѣстнаго населенія, само собою ясно. Уничтоженіемъ этого вреднаго крѣпостническаго пережитка земская медицина обязана несомнѣнно земскимъ „наемникамъ", а не „хозяевамъ". Сколько труда пришлось имъ потратить на то, чтобы внѣдрить въ сознаніе земскихъ собраній и сдѣлать обычною мысль о равномъ правѣ на

медицинскую помощь съ мѣстныхъ жителей и о неосновательности требованія какихъ-либо преимуществъ помѣщиками. Мысль о болѣе „простыхъ" болѣзняхъ мужика, о болѣе простыхъ способахъ леченія его, о достаточности для него фельдшерской помощи долго витала въ собраніяхъ, да и теперь есть такіе углы, гдѣ съ нею далеко еще не разстались. А пресловутые пятаки за совѣтъ врача, взимавшіеся во многихъ земствахъ столько времени, мѣстами сохранившіеся и понынѣ!.. Пятаки эти упорно отстаивались „хозяевами" потому, будто бы, что мужикъ больше цѣнитъ и вѣритъ платной медицинской помощи. Въ дѣйствительности же эти пятаки лишь отдаляли медицину отъ населенія и толкали его къ знахарству, поддерживая невѣжество и суевѣрія. Самое приближеніе медицинской помощи къ населенію, сокращеніе радіусовъ врачебныхъ участковъ, увеличеніе числа врачебныхъ пунктовъ, оборудованіе этихъ пунктовъ больничными зданіями для коечнаго леченія, выдѣленіе заразныхъ больныхъ изъ общихъ зданій путемъ устройства отдѣльныхъ заразныхъ помѣщеній, наконецъ, переходъ къ планомѣрной борьбѣ съ эпидеміями и къ серьезнымъ санитарнымъ мѣропріятіямъ—все это подъ рукой, конечно, „третьяго элемента", неустанно во врачебныхъ совѣтахъ, въ докладахъ управамъ и собраніямъ повторявшаго свои требованія, подкрѣплявшаго ихъ все новыми и новыми аргументами.

Если мы отъ медицины перейдемъ къ ветеринаріи, то и тутъ увидимъ ту же картину. Вначалѣ одинъ ветеринарный врачъ для помѣщиковъ на весь уѣздъ, нерѣдко одинъ на два смежныхъ уѣзда, и 2—3 коновала въ разныхъ пунктахъ для крестьянъ, скоту которыхъ такъ же, какъ и имъ самимъ, полагалось быть только „несложными", „простыми" болѣзнями. Въ ветеринаріи это положеніе длилось значительно дольше, чѣмъ въ медицинѣ. Лишь за послѣднія 10—15 лѣтъ сталъ замѣчаться существенный прогрессъ земской ветеринаріи, стали понемногу образовываться новые ветеринарные участки, пошла рѣчь о сѣти ветеринарныхъ участковъ съ опредѣленнымъ радіусомъ и количествомъ скота на врача, начали строиться ветеринарныя амбулаторіи, пошли широко въ ходъ различныя прививки. И все это опять-таки благодаря „третьему элементу", благодаря основательно выяснявшимся имъ на губернскихъ съѣздахъ ветеринаровъ нуждамъ земской ветеринаріи, благодаря ихъ настойчивости въ проведеніи принятыхъ на съѣздахъ проектовъ на мѣстахъ въ уѣздахъ.

Силою вещей въ улучшеніи постановки земской медицины и особенно ветеринаріи главная роль выпала на долю „третьяго элемента", процвѣтавшаго въ губернскихъ земствахъ. Завалящіе

текущей практической работой на мѣстахъ, врачи и ветеринары уѣздныхъ земствъ за рѣдкими исключеніями не имѣли возможности разрабатывать теоретически тѣ или иные вопросы своей отрасли. Эта работа произвошлась въ губернскихъ санитарныхъ и ветеринарныхъ бюро, привлекавшихъ къ себѣ обычно наиболѣе выдающіяся силы „третьяго элемента". Обстоятельно разработанные на основаніи данныхъ съ мѣстъ, изъ первыхъ рукъ, вопросы медицинскаго или ветеринарнаго дѣла подробно выяснялись на съѣздахъ и уже послѣ этого поступали на земскія собранія.

Въ дѣлѣ народнаго образованія это вліяніе губернскаго „третьяго элемента" сказалось еще сильнѣе. Въ большинствѣ случаевъ на мѣстахъ кромѣ забитыхъ нуждою и безправіемъ сельскихъ учителей, съѣзды которыхъ были запрещены вскорѣ же послѣ нѣсколькихъ изъ нихъ, признанныхъ вредными, не было никакого спеціально земскаго органа, знакомаго съ школьными вопросами, если не считать случайной компетентности въ нихъ кого-нибудь изъ гласныхъ. Обычнымъ явленіемъ было веденіе всего школьнаго дѣла однимъ училищнымъ совѣтомъ съ полнымъ устраненіемъ отъ него управы. Лишь съ недавняго сравнительно времени при уѣздныхъ управахъ стали учреждаться должности завѣдующихъ школьнымъ дѣломъ; до этого спеціалистомъ по всѣмъ вопросамъ тамъ былъ секретарь управы, отъ личныхъ свойствъ котораго и зависѣло очень много въ разныхъ отрасляхъ земскаго дѣла. Лишь съ усиленіемъ роли губернскаго земства въ дѣлѣ народнаго образованія къ серединѣ 90-хъ годовъ, что въ свою очередь несомнѣнно произошло подъ вліяніемъ организовавшагося къ тому времени „третьяго элемента", оживилось школьное земское дѣло, стало выходить изъ полудремотнаго состоянія, въ которомъ оно пребывало дотолѣ, особенно послѣ репрессій 80-хъ годовъ. Вопросъ о всеобщемъ обученіи, о школьной сѣти, объ улучшеніи школьныхъ зданій и школьной обстановки, о снабженіи школъ учебными и наглядными пособіями, о школьныхъ библіотекахъ, объ улучшеніи преподаванія, о повышеніи уровня учительскаго персонала, о лучшей его подготовкѣ, объ учительскихъ курсахъ, объ улучшеніи матеріальнаго и правового положенія учителей, о внѣшкольномъ образованіи, о книжныхъ складахъ и пр. и пр.— все это разомъ всплыло на поверхность благодаря энергичной иниціативѣ „третьяго элемента" губернскаго земства, явившагося горячимъ проводникомъ на мѣстахъ разрабатывавшихся въ С.-Петербургскомъ и Московскомъ Комитетахъ грамотности и въ аналогичныхъ имъ провинціальныхъ организаціяхъ вопросовъ народнаго образованія.

Не трудно себѣ представить негодованіе на мѣстахъ „хозяевъ", когда на нихъ, какъ изъ рога изобилія, посыпались изъ губернскаго земства доклады по разнымъ вопросамъ народнаго образованія и стали выясняться попытки многихъ губернскихъ собраній взять на себя руководящую роль въ школьномъ дѣлѣ, съ обложеніемъ на него уѣздовъ по губернской раскладкѣ. Опасеніе большихъ расходовъ, возможность переплатъ въ пользу другихъ уѣздовъ, а главное—боязнь близко прикоснуться къ такому деликатному дѣлу, какъ народное образованіе, не зависящій отъ училищныхъ совѣтовъ, г.г. предводителей дворянства и инспекторовъ „третій элементъ", создали сильнѣйшую оппозицію уѣздовъ во многихъ губерніяхъ. И можно, безъ риска совершить большую ошибку, утверждать, что во многихъ земствахъ этотъ вопросъ о вмѣшательствѣ губернскаго земства въ постановку школьнаго дѣла въ уѣздахъ, сильно двинувъ его впередъ, послужилъ въ то же время толчкомъ къ непримиримому антагонизму уѣздовъ съ губернскими земствами, къ крайнему развитію центробѣжныхъ, „уѣздническихъ" стремленій, повлекшихъ въ концѣ концовъ разгромъ губернскихъ организацій и передачу цѣлаго ряда губернскихъ институтовъ исключительно въ руки уѣздныхъ земствъ.

И до 90-хъ годовъ земская школа понемногу дѣлала завоеванія, увеличиваясь численно и улучшаясь качественно, но это движеніе было очень медленное и мало замѣтное. Произведенныя въ 90-хъ годахъ и позднѣе многими губернскими земствами обслѣдованія положенія школьнаго дѣла дали убѣдительныя доказательства его отсталости. Громадные школьные разсѣсы, ничтожная оплата труда учительскаго персонала, низкій уровень его подготовки, ужасныя школьныя помѣщенія, въ большинствѣ случаевъ наемныя, недостатокъ учебныхъ пособій, отсутствіе наглядныхъ учебныхъ пособій и библіотекъ, платность обученія или въ видѣ взиманія платы за него съ учащихся, или въ видѣ обязательной для сельскихъ обществъ оплаты части школьныхъ расходовъ и пр.—вотъ обычная картина постановки школьнаго дѣла. Провозглашеніе полной безплатности школьнаго обученія, приближеніе школы къ населенію сокращеніемъ до минимума школьнаго района, улучшеніе положенія преподавательскаго персонала, необходимости широкой постановки внѣшкольнаго образованія, все это, легшее въ основу дальнѣйшаго развитія школьнаго и внѣшкольнаго образованія, есть несомнѣнно дѣло „третьяго элемента", всѣми доступными ему путями вліявшаго въ этомъ направленіи на „хозяевъ".

Агрономическая организація, получившая въ нашихъ дняхъ широкую постановку, только долго обслуживала и была до-

ступна главнымъ образомъ самимъ „хозяевамъ" земскаго дѣла, помѣщикамъ. Только съ введеніемъ участковыхъ агрономовъ, бесѣдъ и чтеній на мѣстахъ, въ селахъ и деревняхъ, съ открытіемъ отдѣленій сельско-хозяйственныхъ складовъ, съ устройствомъ прокатныхъ пунктовъ для пользованія дорогими сельско-хозяйственными машинами и цѣнными производителями агрономическая помощь мало-по-малу стала приближаться къ населенію. Начинаніями этими опять-таки земство обязано „третьему элементу", агрономамъ. Этотъ безпокойный элементъ не мирился съ самаго начала съ отводимою ему „хозяевами" ролью консультанта при помѣщичьихъ экономіяхъ, а шелъ къ народу, расширяя свою непосредственную спеціальную задачу стремленіемъ оказать тѣмъ или инымъ путемъ вліяніе на повышеніе общаго экономическаго благосостоянія населенія, интересуясь вопросами мелкаго кредита, кустарныхъ подсобныхъ промысловъ и пр.

Въ дорожномъ вопросѣ значеніе „третьяго элемента" сказалось, помимо введенія въ земскую практику прочныхъ, долговѣчныхъ, технически выполненныхъ сооруженій взамѣнъ прежнихъ, строившихся по вдохновенію знатоковъ тѣла—членовъ управъ или полуграмотныхъ подрядчиковъ, классическихъ земскихъ мостовъ, объѣзжаемыхъ сторонкою изъ боязни сломать себѣ на нихъ шею, или не менѣе классическихъ гатей, на которыхъ поломалось столько рессоръ хозяйскихъ дормезовъ и тарантасовъ и безъ счета мужицкихъ осей,—значеніе это сказалось еще внесеніемъ въ дѣло опредѣленной системы и послѣдовательности, удовлетвореніемъ общей нужды, а не случайныхъ интересовъ отдѣльныхъ вліятельныхъ землевладѣльцевъ.

Въ обычномъ земскомъ строительствѣ, въ сооруженіи земскихъ больницъ, школъ и проч. и въ ремонтѣ ихъ „третьимъ элементомъ" введенъ такой порядокъ, такая точная отчетность, о которыхъ прежде „хозяева" и не помышляли. Составленіе строительныхъ и ремонтныхъ смѣтъ „на глазокъ" и „для примѣра", какъ это практиковалось прежде домораціенными спеціалистами-строителями, отошло въ область преданія, благодаря именно „третьему элементу", внесшему въ дѣло ясность и опредѣленность.

Наконецъ, благодаря работѣ столь ненавистныхъ „хозяевамъ" и администраціи земскихъ статистиковъ и оцѣнщиковъ подняли земскому обложенію въ ихъ дѣйствительной стоимости разныя „хозяйскія" предпріятія торгово-промышленнаго типа, разныя пустоши и заполья, долгое время благополучно отъ него ускользавшія или облагавшіяся несоразмѣрно низко. Во многихъ случаяхъ это существенно пополнило земскія кассы.

Такимъ образомъ, вся повседневная жизнь земства, все земское хозяйство носитъ на себѣ слѣды дѣятельности „третьяго элемента". На всемъ видна проведенная имъ рѣзкая черта демократизма, черта, совершенно несвойственная „хозяйской" рукѣ, инстинктивно склоняющейся къ запечатлѣнію спеціально ей свойственныхъ штриховъ.

Въ этой демократизаціи всѣхъ земскихъ начинаній, въ стремленіи придать имъ не призрачную, показную, а дѣйствительную общедоступность и общеполезность—главная заслуга „третьяго элемента"; за это ему всегда будетъ признательно населеніе. Господа земцевъ, предсѣдателя и членовъ управъ населеніе можетъ и не знать совсѣмъ, о земствѣ вообще, о его работѣ имѣть самыя смутныя представленія, но представителей „третьяго элемента", ихъ непосредственно осязаемую имъ работу оно знаетъ и цѣнитъ.

Демократизуя земскія начинанія, „третій элементъ", съ одной стороны, популяризировалъ ихъ, а съ другой—содѣйствовалъ изгнанію изъ земской жизни глубоко укоренившихся въ ней привычекъ и нравовъ, порождавшихъ смѣшеніе общественнаго хозяйства съ частнымъ, общее дѣло съ личнымъ. Именно земскіе „наемники" болѣе, чѣмъ кто-либо, вносили всегда диссонансъ въ согласную семейную жизнь „хозяевъ", вынося сорь изъ избы, не желая считаться съ освященными временемъ и традиціями семейными порядками „своихъ людей". Представители „третьяго элемента" не мирились съ ломаными управскими порядками: завѣдующіе отдѣлами не соглашались безропотно принимать себѣ въ помощники дальнихъ родственниковъ или просто „своихъ людей" прямыхъ начальниковъ или вліятельныхъ лицъ; доктора не соглашались созидать въ больницахъ синекуры для хозяйскихъ экономокъ; техники при изысканіяхъ дорогъ не находили нужнымъ дѣлать уклоненія въ ихъ направленіи въ угоду мѣстнымъ магнатамъ для возведенія на ихъ земляхъ очень для нихъ полезныхъ, но дорого стоящихъ сооруженій. При возведеніи сооруженій неудобно стало сбывать свои или родственные старые негодные строительные матеріалы или являться поставщиками черезъ фиктивныхъ третьихъ лицъ. При производствѣ статистическихъ или оцѣночныхъ работъ нельзя стало ограничиваться словесными завѣреніями и честными словами, а приходилось непремѣнно предъявлять планы и документы, показывать воочію все, чѣмъ интересовались эти „наемники" („статисты", какъ ихъ обычно именовали высококультурные „хозяева"). Словомъ, создался цѣлый рядъ неудобствъ и препятствій для облегченія по-хорошему семейныхъ дѣлъ въ общественномъ свѣтѣ, для мирного и благополучнаго житія

на земскихъ хлѣбахъ. Конечно, болѣе энергичные „хозяева“ „своихъ людей“ по малости все же втискивали, синекуры создавали, негодные стропительные матеріалы свои и родственные спускали въ земскія сооруженія, но все это уже безъ былой пріятности и легкости, съ рядомъ конфликтовъ, доходившихъ нерѣдко до собранія, предававшихся широкой гласности. Волей-неволей, а семейные порядки приходилось бросать и приспособляться къ требованіямъ времени. Въ этомъ несомнѣнно опять-таки большая заслуга „третьяго элемента“.

Основною чертою дѣятельности „третьяго элемента“ было всегдашнее его стремленіе повышать уровень земскихъ служащихъ, проводить въ земство сознательныхъ интеллигентовъ-демократовъ, идейныхъ работниковъ, ищущихъ дѣла, а не службы.

Изъ этого стремленія естественно проистекала та корпоративность „наемниковъ“, то всегдашнее ихъ домогательство права рекомендаціи и контроля надъ сослуживцами, чего такъ упорно не желали имъ дать „хозяева“. Эти послѣдніе готовы были идти на многія уступки, готовы были попустительствовать разнымъ съ ихъ точки зрѣнія завиральнымъ идеямъ „третьяго элемента“, но за свое право безконтрольнаго назначенія и увольненія „наемниковъ“ „хозяева“ держались крѣпко, справедливо видя въ немъ главный якорь спасенія отъ полнаго подавленія ихъ „третьимъ элементомъ“, отъ окончательнаго захвата имъ въ свои руки всего дѣла. На почвѣ этой борьбы изъ-за права назначенія и увольненія служащихъ происходили неоднократные конфликты „третьяго элемента“ со „вторымъ“, и въ большинствѣ случаевъ первому приходилось проигрывать сраженіе, ибо на этотъ счетъ „хозяева“ были сильно вооружены статьями закона и сенатскими разъясненіями. Апелляціи „третьяго элемента“ къ собраніямъ обычно успѣха не имѣли. Собранія склонны были скорѣе поддерживать своихъ ставленниковъ, управы, чѣмъ „наемниковъ“, хотя бы правда и была на ихъ сторонѣ. Какъ бы то ни было, но этою борьбою „третій элементъ“ сильно содѣйствовалъ повышенію общаго уровня земскихъ служащихъ и тѣмъ самымъ, разумѣется, повышенію качественной стороны ихъ работы. Быть земскимъ служащимъ, особенно въ лучшихъ земствахъ, значило быть хорошимъ, надежнымъ работникомъ: званіе это было достаточною рекомендаціею работоспособности и порядочности въ общественномъ значеніи слова.

Даже и въ будничной повседневной работѣ типичный представитель земскаго „третьяго элемента“ всегда стоялъ на принципіальной почвѣ, не поступаясь даже и въ мелочахъ принципіальной стороной дѣла. Именно „третій элементъ“ высоко держалъ

всегда земское знамя и никогда не склонять былъ промѣнять его на человѣческую похлебку, къ чему нерѣдко обнаруживала большую склонность даже лучшая часть земцевъ-цензовиковъ. Не поступаться ничѣмъ изъ предоставленнаго прямо закономъ земству, использовать неясности закона неукоснительно въ сторону расширенія права земства, распространенія его компетенціи—такова была обычно позиція дѣятелей „третьяго элемента". Эта принципіальность „насмѣшковъ" въ отстаиваніи правъ мѣстнаго самоуправленія отъ посягательствъ на нихъ власть имущихъ спасала часто земское дѣло, его идейную сторону. Подъ давленіемъ земскихъ служащихъ, убѣждаемые ихъ доводами, и цѣнили прямо отъ самыхъ жизненныхъ корней, „хозяева" выступали на защиту земскихъ правъ и иногда спасали положеніе. Земское дѣло отъ этого только выигрывало, выигрывали и „хозяева", пріобрѣтая ореолъ стойкихъ общественныхъ дѣятелей, высоко держащихъ земское знамя.

Если мы теперь отъ обычнаго земскаго дѣла, земскихъ будней перейдемъ къ земскимъ политическимъ выступленіямъ, то и тутъ „третьему элементу" придется отвести видное мѣсто. „Самую существенную и важную роль въ земскомъ движеніи сыграла бесословная внѣклассовая русская интеллигенція, которая вообще была основнымъ и, пожалуй, единственнымъ элементомъ живучести страны со самаго того момента, когда на арену русской жизни не выступили широкія массы населенія", говоритъ П. П. Бѣлоконскій [1]). „Уже въ 1891—92 г.г.",—говоритъ онъ далѣе, „стали проявляться открытая связь земской служилой интеллигенціи съ выборнымъ земствомъ, стремленіе земствъ къ единенію и совершенно оппозиціонное отношеніе земскихъ учрежденій къ правительству" [2]). Это оппозиціонное отношеніе цензоваго земства проявлялось и прежде, но ограничивалось лишь немногими публичными оказательствами со стороны главнымъ образомъ губернскихъ земскихъ собраній по разнымъ поводамъ. Оказательства эти состояли обычно въ видѣ всеподданнѣйшихъ адресовъ съ тщательно завернутымъ въ ихъ текстъ въ болѣе или менѣе явномъ видѣ конституціоннымъ заявленіемъ. Но большинство этихъ заявленій за рѣдкими исключеніями (напр., проектъ адреса Черниговскаго земства или адресъ Тверского) носили на себѣ печать ихъ творцовъ. Антидемократичность и лояльность, обличавшія соціально-политическую сущность воззрѣній земскихъ либераловъ, были обычными мотивами этихъ выступленій. „Подводя итоги этому первому

[1]) П. Бѣлоконскій. „Земство и конституція", стр. 31.
[2]) Тамъ же, стр. 33.

болѣе или менѣе широкому выступленію земства на политическую арену (въ концѣ 70-хъ и началѣ 80-хъ г.г.) приходится", —говоритъ Б. Б. Веселовскій [1]), прежде всего констатировать, что размахъ его былъ не великъ. За 3 года, съ осени 1878 г. и до осени 1881 г., лишь 9 губернскихъ земствъ (Тверское, Харьковское, Черниговское, Новгородское, Полтавское, Самарское, Рязанское, Таврическое и Казанское) и 3 уѣздныхъ (Черновецкое, Весьегонское и отчасти Солигаличское) сдѣлали такъ или иначе заявленія о необходимости привлечь общество къ рѣшенію государственныхъ дѣлъ. Можетъ быть, были и еще 2—3 земства, заявившія о томъ же, но сущности дѣла это не мѣняетъ.... Если затѣмъ перейти къ содержанію названныхъ адресовъ, то не трудно замѣтить ихъ общую черту—опредѣленное заявленіе о томъ, что народное представительство должно явиться орудіемъ для подавленія радикально-соціалистическаго движенія. Такимъ духомъ проникнуты всѣ заявленія земствъ того времени, начиная отъ наиболѣе рѣзкаго Тверского (1881 г.)". Происходившіе въ 70-хъ и началѣ 80-хъ годовъ немногочисленные земскіе политическіе съѣзды, сорганизовавшійся „Земскій Союзъ", издававшій одно время за границей свой печатный органъ „Вольное Слово", все это не имѣло широкаго размаха, не выходило за предѣлы небольшой земской группы, усилій которой хватало лишь на указанныя политическія демонстраціи земскихъ собраній. Какъ незначительно это движеніе сравнительно съ размахомъ интеллигентскаго движенія 70-хъ годовъ съ его хожденіемъ въ народъ, съ его беззавѣтнымъ увлеченіемъ идеями демократизма и соціализма! Глубокая реакція 80-хъ годовъ положила на время конецъ всякимъ земскимъ выступленіямъ. Даже введеніе новаго земскаго Положенія 1890 г. прошло какъ-то незамѣтно, при глубокомъ молчаніи громаднаго большинства земствъ, съ историческимъ въ своемъ родѣ выступленіемъ Тамбовскаго земства, выразившаго въ своемъ адресѣ „глубочайшую благодарность за оказанныя благодѣянія".

Въ 90-хъ годахъ настроеніе земства благодаря рѣзкому толчку, данному голоднымъ 1891—92 г., и благодаря сильному приливу къ земской работѣ „третьяго элемента" начало постепенно повышаться. Однако политическія выступленія земствъ, послѣ Высочайшей резолюціи о „неумѣстной выходкѣ" тверскихъ земцевъ по поводу ихъ адреса въ концѣ 1894 г. и послѣ квалификаціи стремленій къ участію въ дѣлахъ внутренняго управленія „безсмысленными мечтаніями" 17 января 1895 г., больше не возобновлялись до

---

[1]) Б. Веселовскій. „Исторія земства", III, стр. 263.

600-хъ годовъ. Помимо же демонстративныхъ заявленій и выступленій въ губернскихъ собраніяхъ, политическая дѣятельность представителей „второго элемента" на мѣстахъ обычно ничѣмъ не проявлялась. Непосредственнаго воздѣйствія въ политическомъ смыслѣ на мѣстное населеніе со стороны дѣятелей „второго" элемента почти-что не было, если не считать общаго благотворнаго въ политическомъ смыслѣ воздѣйствія на населеніе самого института земства, какъ организаціи мѣстнаго самоуправленія. Между тѣмъ постоянное непосредственное общеніе земскаго „третьяго элемента" съ мѣстнымъ населеніемъ, вся работа этого „третьяго элемента" была несомнѣнно политической школой для этого населенія. Значительной степенью проясненія своего политическаго сознанія мѣстное населеніе обязано, конечно, не „второму", а „третьему" элементу. Это было одинаково и въ губернскихъ, и въ уѣздныхъ городахъ, и въ селахъ и деревняхъ, находившихся подъ непосредственнымъ воздѣйствіемъ „третьяго элемента". Самыя политическія выступленія „второго элемента" въ значительной ихъ степени инспирировались „третьимъ элементомъ", внѣклассовой интеллигенціей. Чѣмъ эти выступленія были ярче и демократичнѣе, тѣмъ большее вліяніе на ихъ появленіе оказано было или непосредственно земскимъ „третьимъ элементомъ" или стоящею за нимъ цензовой интеллигенціей вообще. Даже знаменитые тезисы земскаго ноябрьскаго съѣзда въ Петербургѣ 1904 г. возникли не безъ вліянія „третьяго элемента". Проектъ этихъ пунктовъ подвергнутъ былъ предварительному обсужденію на собраніи „земцевъ-конституціоналистовъ", въ составѣ которыхъ были не только земцы-цензовики, но и „третій элементъ", уже установившій свое прочное политическое воздѣйствіе на „второй" при совмѣстной работѣ въ „Союзѣ Освобожденія". За 1905 годъ вліяніе „третьяго элемента" на „второй", усилившееся развертывавшимися событіями, настолько разросло, что этотъ послѣдній на своемъ ноябрьскомъ съѣздѣ 1905 г. вынесъ рядъ постановленій, по своей демократичности звучавшихъ въ устахъ земцевъ чѣмъ-то совершенно имъ чужимъ, навѣяннымъ извнѣ. Такое впечатлѣніе отъ этого съѣзда получается тѣмъ болѣе, что въ это время не на съѣздахъ земскихъ, а на настоящихъ земскихъ собраніяхъ въ большинствѣ случаевъ началась уже открытая реакція съ требованіями скорострѣльныхъ судовъ, съ воплями о возмѣщеніи понесенныхъ помѣщиками убытковъ, съ изгнаніемъ представителей „третьяго элемента", какъ виновниковъ всѣхъ потрясеній, и т. д. Недаромъ появленіе этого послѣдняго съѣзда земскихъ прогрессистовъ почти не нашло въ себѣ сочувственнаго отклика въ земской средѣ на мѣ-

стахъ. Вообще всѣ многочисленные земскіе съѣзды 1905 г. съ очевидностью показали, что все болѣе демократизировавшіяся ихъ постановленія въ погонѣ за общимъ ходомъ развертывавшихся событій были совсѣмъ чужды по существу земской средѣ, раздѣлялись, и то далеко не цѣликомъ, не во всей ихъ глубинѣ, лишь лучшими, наиболѣе демократично и либерально настроенными единичными земскими дѣятелями. Собственно земскій либерализмъ органически, такъ сказать, могъ возвыситься только до постановленій ноябрскаго съѣзда 1904 г. Этимъ съѣздъ этотъ и замѣчателенъ, это и даетъ ему право навсегда остаться памятнымъ въ исторіи русскаго земскаго движенія. Послѣдующіе земскіе съѣзды, неключая развѣ съѣздъ 24—25 мая въ Москвѣ, выдѣлившій извѣстную депутацію въ Петергофъ, съ кн. С. Н. Трубецкимъ во главѣ, были уже съѣздами, совсѣмъ не отвѣчавшими физіономіи нашего земства, совсѣмъ ему не по плечу. Это ясно сказалось нѣсколько позднѣе, когда лишь небольшая часть земцевъ примкнула къ конституціонно-демократической партіи, большая же ея часть вошла въ „Союзъ 17 октября", кое-кто изъ него въ „Мирное обновленіе", а значительное большинство въ разныя правыя и крайнія правыя организаціи.

Земскій „третій элементъ" не попалъ въ большинствѣ случаевъ даже въ конституц.-демократ. партію, признавая ее недостаточно демократичною, а ея тактику слишкомъ умѣренной. Его представители еще до всеобщей группировки по партіямъ примыкали уже въ большинствѣ случаевъ къ бывшимъ и дѣйствовавшимъ, хотя и въ подпольѣ, соціалистическимъ организаціямъ. Этимъ опредѣлились окончательно физіономіи этихъ двухъ элементовъ земской жизни цензоваго и нецензоваго, „хозяевъ" и „наемниковъ". „Хотя цензовая интеллигенція",—говоритъ Б. Б. Веселовскій [1]), и „третій элементъ" съ теченіемъ времени все болѣе объединялись въ земской работѣ, но даже и тутъ различіе между ними никогда не исчезало (рѣчь идетъ не объ отдѣльныхъ лицахъ). Еще въ большей степени слѣдуетъ это сказать о политической физіономіи этихъ двухъ группъ въ цѣломъ.... ихъ можно охарактеризовать соотвѣтственно, какъ выразителей (болѣе или менѣе послѣдовательныхъ) принциповъ либерализма и демократизма, причемъ въ области культурныхъ вопросовъ они естественно сходились болѣе, чѣмъ въ сферѣ политическихъ. И хотя извѣстныя условія.... сдѣлали ихъ въ земствѣ союзниками, но ни одна изъ нихъ не могла утратить своей индивидуальности".

---

[1]) Б. Веселовскій. „Исторія земства", IV, стр. 218.

Вліяніе „третьяго элемента“ на ходъ земскаго дѣла учитывалось, конечно, очень тщательно предержащими властями. Уже съ первыхъ шаговъ земства на это было обращено сугубое вниманіе, и въ предотвращеніе развитія этого вліянія мѣстная администрація съ теченіемъ времени была облечена правомъ, помимо недопущенія на земскую службу дѣятелей „третьяго элемента“, требовать немедленнаго ихъ удаленія въ любой моментъ безъ объясненія причинъ. И этимъ правомъ администрація пользовалась очень широко и безпощадно. Особенно свирѣпо искоренялся „третій элементъ“, а за попустительство ему карался кое-кто и изъ лучшихъ дѣятелей „второго“ элемента во времена Сипягина и, главнымъ образомъ, Плеве. Назначались даже спеціальныя ревизіи наиболѣе вредныхъ земствъ черезъ посредство видныхъ чиновниковъ министерства вн. дѣлъ, чтобы ближе изслѣдовать зловредную дѣятельность „третьяго элемента“ и выкурить его оттуда. Ревизіи эти неизмѣнно сосредоточивались на работѣ „паемниковъ“, на взаимоотношеніяхъ „второго“ и „третьяго“ элементовъ. П. А. Зиновьевъ въ своемъ докладѣ о ревизіи Московскаго земства болѣе всего говорилъ о стремленіи Московскаго губ. земства объединить дѣятельность уѣздныхъ земствъ, что онъ объяснялъ „укоренившимся въ земствѣ вреднымъ спутникомъ централизаціи принципомъ элементомъ, который современемъ можетъ вполнѣ подавить мѣстную самостоятельность“ [1]). Штюрмеръ въ отчетѣ о ревизіи Тверского земства говорилъ, что „дѣйствительная власть въ направленіи земскихъ дѣлъ мало-по-малу перешла къ лицамъ, служащимъ въ земствѣ по найму“ [2]). Особенно же „третій элементъ“ портилъ кровь самому всесильному Плеве, терявшему всякое самообладаніе при мысли объ этомъ „микробѣ общественнаго скандала“, какъ онъ себѣ позволялъ именовать интеллигентныхъ земскихъ служащихъ въ бесѣдахъ съ земцами-цензовиками.

Нѣтъ ничего удивительнаго, что послѣдняя реакція дворянскаго земства центромъ своего движенія избрала „третій элементъ“, обрушившись на него всею своею грубою тяжестью и причинивши ему генеральный разгромъ.

Въ настоящее время, время полувѣкового земскаго юбилея, мы присутствуемъ при новомъ интересномъ моментѣ въ жизни „третьяго элемента“. Дезорганизованный и выбитый изъ своихъ позицій мутными волнами ликвидаціоннаго потока, онъ снова понемногу начинаетъ сорганизовываться и возстанавливать свое поло-

---

[1]) П. Бѣлоконскій. „Земство и конституція“, 125.

[2]) Б. Веселовскій. „Исторія земства“, III, 551.

женіе. „Хозяева", извѣдавъ въ своемъ реакціонномъ увлеченіи всю прелесть хозяйничанья на просторѣ безъ вреднаго элемента со „своими" людьми, вновь обращаются къ услугамъ настоящихъ земскихъ работниковъ, а неизбѣжный количественный ростъ земскаго дѣла заставляетъ навербовывать ихъ все больше и больше. Пусть правы тѣ, кто усматриваетъ измѣненіе не только условій работы „третьяго элемента" въ нынѣшнемъ земствѣ, но и измѣненіе самой психологіи этого элемента, все возрастающія въ ней ноты практицизма [1]), мы позволяемъ себѣ думать, что это явленіе лишь временное, скоро преходящее, стоящее въ связи съ сильно понизившимся пульсомъ общественной жизни. Но какъ въ послѣдней на нашихъ глазахъ начинаютъ замѣчаться серьезные признаки близкаго подъема настроенія, такъ и въ средѣ „третьяго" земскаго элемента безыдейный практицизмъ въ ближайшемъ же времени смѣнится былымъ бодрымъ одушевленіемъ, разрозненность дѣйствій уступитъ мѣсто прочному объединенію.

Пожелаемъ же на порогѣ второго пятидесятилѣтія земской жизни земскимъ интеллигентнымъ труженикамъ вступить вновь на тотъ плодотворный путь идейнаго руководительства земскимъ дѣломъ, по которому шелъ всегда земскій „третій элементъ", чѣмъ и уготовилъ себѣ почетнѣйшее мѣсто на земскомъ юбилеѣ.

---

[1]) Ср. Б. Веселовскій. „Исторія земства", IV, стр. 63—64.

В. Н. Твердохлѣбовъ.

Выдѣленіе городовъ въ самостоятельныя земства.

Этотъ вопросъ поднимался не разъ отдѣльными городами и имѣетъ уже сорокалѣтнюю исторію, но лишь въ послѣдніе годы пріобрѣлъ чрезвычайную остроту и вызвалъ къ себѣ вниманіе общества и литературы.

При созданіи земскаго самоуправленія города были включены въ составъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, кромѣ столицъ и Одессы, образовавшихъ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы. Чрезъ нѣсколько лѣтъ, когда вырабатывалось Городовое Положеніе, уже раздался протестъ Московскаго гор. головы кн. В. А. Черкасскаго, предложившаго выдѣлить губернскіе города изъ уѣздныхъ земствъ, а столицы—изъ губернскихъ; комиссія согласилась съ мнѣніемъ кн. Черкасскаго, но, чтобы не задерживать общей реформы, рѣшила подвергнуть данный вопросъ особому обсужденію; губернаторамъ было предложено созвать особыя комиссіи для выясненія отношеній между городами и земствами, но онѣ рѣдко гдѣ были созваны и не дали никакихъ результатовъ. Повидимому, и большинству городовъ было мало заинтересовано въ выдѣленіи: въ первыя два десятилѣтія земское обложеніе не давало себя очень чувствовать городскимъ собственникамъ.

Ростъ дѣятельности и расходовъ земства вызывалъ, понятно, и постепенный ростъ земскаго сбора съ городскихъ недвижимостей. Между тѣмъ Положеніе 1890 г. повело къ сокращенію числа гласныхъ отъ городовъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ и почти совершенно лишило города возможности защищать въ нихъ свои интересы. Въ 90-хъ годахъ быстрый ростъ промышленности и городского населенія вызвалъ значительный подъемъ цѣнности и доходности городскихъ недвижимостей; города оставались при старыхъ оцѣнкахъ и мало учли этотъ ростъ; земства использовали

его въ большей мѣрѣ. Земскія оцѣнки по закону 1893 г. быстрѣе всего подвигались въ городахъ, что объясняется не только „наименьшимъ сопротивленіемъ", но и большей легкостью оцѣнки городскихъ недвижимостей сравнительно съ сельско-хозяйственными. По окончаніи оцѣнокъ городскихъ имуществъ нѣкоторыя земства тотчасъ примѣнили ихъ къ раскладкѣ земскаго сбора, не дожидаясь окончанія прочихъ оцѣночныхъ работъ, и Сенатъ, послѣ нѣкоторыхъ колебаній, призналъ за ними право на такое измѣненіе въ оцѣнкахъ опредѣленной категоріи имуществъ.

Во второй половинѣ 900-хъ годовъ необычайно быстрый ростъ земскихъ расходовъ, ускореніе переоцѣнокъ и отчасти усиленіе въ земствѣ „аграрныхъ" элементовъ дали новый толчокъ повышенію земскихъ сборовъ съ горожанъ, вызвавъ потокъ жалобъ со стороны городовъ, крупныхъ и мелкихъ, богатыхъ и нищихъ.

Правительство вняло этимъ жалобамъ и представило въ Совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства „проектъ объ установленіи на новыхъ началахъ взаимоотношеній земствъ и городовъ". Проектъ этотъ допускаетъ выдѣленіе городовъ съ населеніемъ въ 300 тыс. въ губернскія земства, а съ населеніемъ въ 75 тыс. — въ уѣздныя; въ случаѣ несогласія земства вопросъ долженъ обсуждаться въ Совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и поступаетъ на окончательное рѣшеніе министра вн. дѣлъ. Въ невыдѣленныхъ городахъ, согласно проекту, земскій сборъ понижается, если онъ значительно превышаетъ сумму расходовъ земства на нужды города; Совѣту министровъ предоставляется установленіе на срокъ не болѣе 5 лѣтъ предѣльности земскаго сбора съ городскихъ недвижимостей. Ликвидація отношеній происходитъ путемъ постепеннаго пониженія земскихъ сборовъ и расходовъ на нужды города или путемъ единовременнаго выкупа городомъ или, наконецъ, въ силу соглашенія о совмѣстномъ удовлетвореніи общихъ потребностей. Совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства внесъ въ проектъ весьма существенное ограниченіе, поставивъ непремѣннымъ условіемъ выдѣленія согласіе земства, чѣмъ аннулировалось значеніе всего начинанія.

Проектъ такъ и не дошелъ до законодательныхъ учрежденій.

Въ 1906/7 г. внѣпартійная Московская комиссія, вырабатывавшая проектъ Городового Положенія, признала право городовъ на самостоятельное существованіе и выдѣленіе изъ земства (см. М. П. Щепкинъ, „Самоуправленіе", № 8). Вопросъ не подвигался впередъ. Тѣмъ временемъ законъ 6 іюня 1910 г. значительно увеличилъ государственный налогъ съ городскихъ недвижимостей: домовладѣльцы вспомнились: общее усиленіе податного бремени послужило новымъ толчкомъ къ борьбѣ съ „земскимъ засильемъ",

къ ходатайствамъ о фиксаціи земскаго сбора и выдѣленіи городовъ. Уже на I съѣздѣ городскихъ дѣятелей въ Одессѣ (1910) доклады Лебедева о выдѣленіи встрѣтили горячій откликъ. Повидимому, и правительство стало на „городскую" точку зрѣнія: при введеніи земства въ западныхъ губерніяхъ оно выдѣлило Кіевъ и Минскъ въ самостоятельныя уѣздныя единицы, а законопроектъ о введеніи земскихъ учрежденій въ Оренбургской, Астраханской и Ставропольской губ. выдѣлялъ Астрахань, Оренбургъ, Троицкъ, Челябинскъ и Ставрополь: „опытъ земскихъ губерній", говорилось въ представленіи министерства, „показываетъ, что включеніе крупныхъ городскихъ поселеній въ составъ уѣзднаго земства ведетъ къ ненормальнымъ послѣдствіямъ. Обычно такіе города служатъ лишь источникомъ доходовъ для земской кассы, въ самой незначительной долѣ получая возмѣщеніе отъ земства за уплачиваемые ему сборы... Выдѣленіе крупныхъ городовъ, уже вошедшихъ въ составъ уѣздныхъ земствъ, представляется сложнымъ въ виду затруднительности безболѣзненной для обѣихъ сторонъ ликвидаціи финансовыхъ отношеній. Поэтому предпочтительнѣе теперь же не включать эти города, которымъ право на выдѣленіе даетъ экономическое развитіе и численность населенія".

Думская комиссія по мѣстному самоуправленію не согласилась съ приведенными, на нашъ взглядъ правильными, соображеніями, находя, что „переработка Земскаго Положенія едва ли можетъ быть пріурочена къ введенію его въ отдѣльныхъ губерніяхъ... Государственная Дума отвергла выдѣленіе перечисленныхъ выше городовъ, но Государственный Совѣтъ настоялъ на возстановленіи этой части правительственнаго проекта.

Земства тѣмъ временемъ продолжали повышать оцѣнки и сборы. Жалобы горожанъ еще болѣе усилились: на провинціальномъ совѣщаніи гор. дѣятелей въ С.-Петербургѣ и особенно на Кіевскомъ съѣздѣ ясно чувствовалось, что отношенія къ земству — одинъ изъ самыхъ больныхъ вопросовъ: резолюція съѣзда о выдѣленіи (въ уѣздныя земства городовъ съ населеніемъ выше 10 тыс. и въ губернскія земства городовъ съ 25 т. жителей!) носитъ крайне односторонній характеръ [1], но эта односторонность и страстность объясняются безвыходнымъ финансовымъ положеніемъ городовъ и одновременнымъ ростомъ государственнаго и земскаго сбора.

[1] Среди докладовъ выдѣляется своей объективностью и правильной постановкой вопроса доклады рязанскаго делегата А. В. Елагина, ставящаго на первый планъ преобразованіе съ измѣненіемъ земской выборной системы и отвергающаго выдѣленіе въ губернскаго земства; выдѣленіе города въ особую земскую единицу возможно, по его мнѣнію, тогда, когда онъ разовьетъ свое хозяйство до удовлетворенія главнѣйшихъ потребностей жителей.

Въ Государственную Думу еще въ декабрѣ 1912 г. было внесено законодательное предположеніе о выдѣленіи городовъ; комиссіи по мѣстному управленію и по городскимъ вопросамъ признали выдѣленіе желательнымъ, поставивъ его въ зависимость отъ количества населенія, высоты земскаго сбора и пр. и обусловивъ принятіемъ мѣръ къ обезпеченію соотвѣтственныхъ уѣздныхъ земствъ отъ разоренія ихъ культурныхъ и хозяйственныхъ начинаній. Подъ вліяніемъ всѣхъ указанныхъ моментовъ въ настоящее время чувствуется поворотъ въ общественномъ мнѣніи, относившемся до сихъ поръ довольно безразлично къ данному спору. Наша литература не знаетъ еще ни одного научнаго изслѣдованія по вопросу объ отношеніяхъ между земствомъ и городомъ — она ограничивается брошюрами, докладами на съѣздахъ и статьями, гдѣ развивается „городская“ или „земская“ точка зрѣнія. А. А. Колычевъ, Н. Ф. Стрижомскій, П. Н. Щепкинъ защищаютъ первую, В. М. Сумароковъ, С. Лисенко и др. горячо оспариваютъ ее; въ послѣднее время въ „земской“ литературѣ замѣчается болѣе объективное отношеніе къ проблемѣ (статья Б. Веселовскаго въ „Земскомъ Дѣлѣ“ 1912, № 24). Попытаемся и мы разобраться sine ira et studio въ доводахъ сторонниковъ и противниковъ выдѣленія.

Горожане жалуются прежде всего на высоту земскаго обложенія, нерѣдко значительно превышающаго городской оцѣночный сборъ; подъ давленіемъ государственнаго и земскаго „пресса“ города не могутъ повысить собственнаго налога, они и на переоцѣнки-молъ не рѣшаются изъ-за страха предъ повышеніемъ земскихъ раскладокъ. Такъ, напр., по вычисленіямъ Муромскаго гор. управленія, собственники этого небольшого города уплачиваютъ земству 160 т. р., т. е. 34% чистаго дохода съ жилыхъ домовъ или вчетверо болѣе городского сбора; въ Н.-Новгородѣ уѣздное земство взимаетъ 202 т. р., а городъ—123,7 т. р., причемъ уѣздный земскій сборъ съ гор. недвижимостей возросъ съ 1867 по 1905 г. въ 27 разъ: Смоленское земство увеличило его за 45 лѣтъ въ 114 разъ, тогда какъ обложеніе земель возросло всего въ 8,8 разъ: домовладѣльцы Александровска уплачиваютъ земству вдвое болѣе, чѣмъ городу: земскій сборъ въ Кременчугѣ составляетъ (1913) 170,8 т. р., а городской—68 т.,—всѣ же налоги съ недвижимости достигаютъ 34% чистой доходности, опредѣленной по данныхъ податной инспекціи; Чигиринъ жалуется на повышеніе уѣзднаго земскаго сбора въ 1912 г. съ 3,7 до 12 т. р. (что составляетъ 6½% каменной оцѣнки); Волчанскій гор. голова приводитъ слѣдующія цифры налоговъ: государственный—7.327 р., городской—11.189 р., губ. земскій—10.965 р., уѣзд-

ный земскій—59.361 р., или 5% оцѣночной стоимости. Рязанское уѣздное земство увеличило сборъ по Рязани за послѣднее десятилѣтіе съ 32 до 62,3 т. р., а на 1914 г. предполагаетъ поднять его сразу на 27.683 р.; еще поразительнѣе отношеніе городского сбора къ земскому въ Новомосковскѣ (1911) —2,18 т.: 32,895 т. р.

Всѣ эти повышенія земскихъ сборовъ тѣмъ болѣе чувствительны, что они совпали съ неожиданнымъ повышеніемъ государственнаго налога. Платя земству, города ничего или почти ничего не получаютъ отъ него; въ докладахъ Смоленской и Кременчугской гор. управъ, въ матеріалахъ по Херсону, Одессѣ и др. приведены обширные подсчеты, на которыхъ останавливаться не стоитъ, такъ какъ никто не оспариваетъ, по крайней мѣрѣ относительно уѣздныхъ земствъ, общеизвѣстнаго факта, что земство почти ничего не тратитъ непосредственно на нужды городовъ.

И эта „дань“ -жалуются города- уплачивается въ то время, когда сами они испытываютъ страшную финансовую нужду и не могутъ удовлетворить элементарныхъ потребностей; тотъ же Муромъ покрываетъ 13% своего бюджета займами и всетаки остается безъ мостовыхъ, при ужаснѣйшихъ условіяхъ благоустройства.

Повышая оцѣнку и обложеніе гор. недвижимостей, земства сохраняютъ десятки лѣтъ безъ измѣненія оцѣнки земель, которыя въ десятки разъ ниже дѣйствительной цѣнности.

Сборы съ городовъ служатъ, по мнѣнію сторонниковъ выдѣленія, главнымъ образомъ для пониженія сборовъ съ земель въ тѣхъ уѣздахъ, въ которыхъ находятся болѣе или менѣе значительные города; слѣдовательно, платежи горожанъ создаютъ лишь ничѣмъ не заслуженную льготу землевладѣльцамъ этихъ „привилегированныхъ“ уѣздовъ: обложеніе земель въ Харьковскомъ у.—самое низкое въ Харьковской губ. и въ 6 разъ ниже, чѣмъ въ Волчанскомъ у., и т. п. (см. правительственный проектъ).

Описанное „откачиваніе средствъ городскихъ плательщиковъ на земскія нужды . . . является угрозой культурному развитію городовъ“ (ср. тезисы . . . г. Харькова Кіевскому съѣзду). Оно совершенно неизвѣстно западнымъ государствамъ: въ Англіи крупные города образуютъ самостоятельныя графства (губ. земства), а средніе—самостоятельные округа: въ Пруссіи города съ населеніемъ выше 25 т. жителей тоже выдѣлены въ самостоятельные уѣзды (Kreisstädte).

Противники выдѣленія городовъ рѣзко возстаютъ противъ „дружнаго крикливаго хора богатенькихъ (? *В. Т.*) городовъ“, который „не можетъ не покоробить демократическаго уха“: „торгашескому“ подсчету сравнительныхъ платежей города и земства они

противопоставлять „высшую государственную точку зрѣнія“: вопросъ, по мнѣнію С. П. Лисенко, ставится такъ: допустимо ли для двухъ находящихся рядомъ, связанныхъ значительной общностью интересовъ и даже территоріи общественныхъ организацій совершенно изолированное существованіе, лишенное всякой солидарности и взаимопомощи, при условіи, что одно изъ нихъ сильнѣе вооружено въ борьбѣ за существованіе, а другое гораздо слабѣе? Тѣсная экономическая связь города съ деревней несомнѣнна: деревня питаетъ городъ, поддерживаетъ его торговлю, поставляетъ рабочія руки и т. д. Большинство земскихъ учрежденій (земскіе склады, школы...) находится въ городахъ и содѣйствуетъ благосостоянію ихъ, а нѣкоторыя изъ нихъ, какъ, напр., губернскія больницы, непосредственно служатъ горожанамъ, составляющимъ 25—30%, ихъ привѣзжающихъ; города разсчитываютъ, очевидно, выдѣлившись изъ земства и не платя сборовъ, продолжать пользоваться его услугами—вотъ скрытые мотивы домогательствъ о выдѣленіи (С. П. Лисенко).

Земскіе сборы съ гор. недвижимостей вовсе не велики: они составляютъ 17,8 м. р. изъ 250 м. р. земскаго бюджета за 1912 г., или всего 7%, тогда какъ обложеніе земель и лѣсовъ достигло 119½ м. р.; если въ нѣкоторыхъ городахъ они выше городскихъ, то это объясняется нищетою послѣднихъ, „косностью и своекорыстіемъ домовладѣльческихъ элементовъ“, не повышающихъ оцѣнокъ десятки лѣтъ, а земство вѣдь должно соблюдать уравнительность съ обложеніемъ уѣздныхъ земель и др. имуществъ (*? В. Т.*); къ тому же значеніе оцѣночнаго сбора въ городахъ, по мнѣнію г. Лисенка, незначительно: источникъ будущихъ городскихъ доходовъ заключается въ муниципальныхъ предпріятіяхъ (sic!) [1]).

Другіе сторонники „земской“ точки зрѣнія, менѣе пристрастные, не отрицаютъ очевидныхъ фактовъ, но, признавая ненормальность отношеній между земствомъ и городомъ, объясняютъ ее общими недостатками земскаго самоуправленія: сословнымъ представительствомъ, недостаточнымъ числомъ городскихъ представителей, ограниченіями въ правѣ обложенія другихъ источниковъ; не слѣдуетъ поэтому говорятъ они выхватывать частный вопросъ изъ общаго: съ измѣненіемъ о б щ и х ъ условій значительно ослабѣетъ острота разбираемаго вопроса (Веселовскій). Высказываются также опасенія, что выдѣленіе городовъ лишитъ земство и безъ того немногочисленныхъ культурныхъ элементовъ.

Въ изложенномъ спорѣ необходимо прежде всего освободиться отъ ряда доводовъ несерьезныхъ или не идущихъ къ дѣлу: таковы,

[1]) Неужели этотъ совѣтъ не рѣжетъ „демократическаго уха“ г. Лисенка

напр., опасенія, что земство лишится культурныхъ городскихъ элементовъ: они и теперь никакой почти роли въ земствѣ не играютъ, наивно утвержденіе, будто земство стремится къ уравнительности оцѣнокъ городскихъ недвижимостей и уѣздныхъ земель; соображенія о томъ, что деревня питаетъ городъ, что экономическая связь между ними очень тѣсна, не имѣетъ никакого отношенія къ вопросу объ обложеніи: экономическія услуги города и деревни не подлежатъ учету, во всякомъ случаѣ опѣ взаимны (ср. докладъ Н. Ф. Страдомскаго Кіевскому съѣзду, стр. 7), но изъ нихъ никакъ нельзя вывести права одного публичнаго союза облагать на общія нужды имущества, находящіяся въ предѣлахъ другого.

Это право вытекаетъ изъ задачъ мѣстныхъ союзовъ и изъ распредѣленія между ними функцій управленія: установленіе системы органовъ самоуправленія и подчиненіе однихъ союзовъ другимъ есть дѣло государственной власти: она передастъ имъ опредѣленныя полномочія, поручаетъ имъ нѣкоторыя задачи и распредѣляетъ между ними средства, стремясь по возможности къ равномѣрному удовлетворенію потребностей въ разныхъ мѣстностяхъ страны, къ извѣстному „культурному минимуму“ въ самыхъ бѣдныхъ и глухихъ углахъ ея. Если исходить изъ этой общепринятой нынѣ государственной теоріи самоуправленія, то придется отказаться отъ той постановки вопроса, которая составляетъ лейтъ-мотивъ всѣхъ городскихъ жалобъ: земство-де беретъ у города столько-то, а тратитъ на городскія нужды столько-то. Разъ городъ входитъ въ составъ земства, то принципъ услуги-возмездія въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ (вопреки мнѣнію Н. Ф. Страдомскаго) не примѣнимъ. Но цѣлесообразно ли самое включеніе городовъ въ составъ земствъ?

Государственная власть, подчиняя городъ земству, можетъ имѣть въ виду интересы города или земства. Въ первомъ случаѣ она стремится обезпечить въ самомъ городѣ удовлетвореніе культурныхъ, санитарныхъ, экономическихъ и пр. нуждъ его населенія за счетъ болѣе крупнаго (земскаго) союза. Если же городъ своими силами можетъ вполнѣ удовлетворить эти нужды и осуществляетъ всѣ возложенныя на органы самоуправленія функціи, то raison d'être административной связи съ земствомъ и включенія въ его составъ исчезаетъ: городъ дорось до независимаго существованія.

Но наряду съ распредѣленіемъ функцій между различными союзами государственная власть должна распредѣлять и сред-

ства: чтобы обезпечить „культурный минимумъ" въ бѣднѣйшихъ районахъ, она должна брать въ другихъ районахъ больше, чѣмъ затрачиваетъ на нихъ. Если города въ общемъ богаче деревни—а это для Россіи во всякомъ случаѣ несомнѣнный фактъ, то распредѣлительная роль государства должна заключаться въ помощи деревнѣ за счетъ городовъ. Ту же распредѣлительную функцію государство можетъ поручить и земству въ этомъ заключается второе возможное основаніе для включенія городовъ въ составъ земствъ. Однако въ послѣднемъ случаѣ необходимымъ условіемъ включенія должна быть значительная разница въ населеніи и экономической силѣ союза включаемаго и включающаго; нужно, чтобы первый, дѣйствительно, былъ частью, зависимой отъ цѣлаго. Иначе получается паразитарное существованіе цѣлаго за счетъ части, односторонняя эксплуатація, а не равномѣрное распредѣленіе.

Такой именно паразитизмъ и наблюдается въ отношеніяхъ нѣкоторыхъ уѣздныхъ земствъ къ находящимся на ихъ территоріи крупнымъ городамъ: поступленія сбора съ городскихъ недвижимостей служатъ лишь для пониженія въ данныхъ уѣздахъ сбора съ земель. Стоитъ только сравнить высоту обложенія земли въ различныхъ уѣздахъ каждой губерніи: въ большинствѣ земскихъ губерній (кромѣ Екатеринославской, Полтавской, Рязанской, Самарской, Симбирской и Смоленской) % обложенія въ уѣздахъ, гдѣ находятся губернскіе города, значительно ниже, чѣмъ въ остальныхъ, или стоитъ наряду съ обложеніемъ бѣднѣйшихъ уѣздовъ; напримѣръ, въ 1907 г. было:

въ Кишиневскомъ	у.	(0,9 %)	ниже	всѣхъ, кромѣ Свіяжскаго,
„ Казанскомъ	„	(1,2 „)	„	„ „ Нерехтскаго,
„ Костромскомъ	„	(1,6 „)	„	„ (ср. Жиздринскій—3,8%),
„ Калужскомъ	„	(0,8 „)	„	„
„ Курскомъ	„	(1,5 „)	„	„ (прочіе 1,6—5%),
„ Нижегородск.	„	(1 „)	„	„ (кромѣ Тихвинск. и Череповецк.),
„ Тверскомъ	„	(0,16 „)	„	„
„ Орловскомъ	„	(0,2 „)	„	остальныхъ въ 3—5 разъ.
„ Пензенскомъ	„	(1,6 „)	„	„
„ Пермскомъ	„	(0,6 „)	„	„ (Хвалынск.—1,15%),
„ Саратовскомъ	„	(0,7 „)	„	„ (кромѣ Ѳеодосійскаго—0,17%),
„ Симферопольск.	„	(0,4 „)	„	„
„ Тамбовскомъ	„	(5,3 „ дохода)	ниже	большинства,
„ Тульскомъ	„	(0,8 „ цѣн.)	„	всѣхъ,
„ Уфимскомъ	„	(0,3 „ „)	„	„ (остальн. 0,29—3%),
„ Харьковскомъ	„	(1,2 „)	ниже	всѣхъ
„ Херсонскомъ	„	(8,4 „ дохода)	гораздо ниже	средняго уровня,
„ Черниговскомъ	„	(1,11 „ цѣн.)	„	„ „ „
„ Ярославскомъ				

Рѣдкія исключенія—Екатеринославское земство и др.—объясняются или тѣмъ, что вся губернія имѣетъ промышленный характеръ и всѣ уѣзды живутъ въ значительной мѣрѣ за счетъ обложенія фабрикъ и заводовъ, или незначительностью земскихъ бюджетовъ вообще.

Приведенныя данныя относятся къ 1907 г.; съ тѣхъ поръ отношенія рѣзко измѣнились въ сторону еще большаго обремененія городовъ уѣздными земствами: дѣятельность земствъ и ихъ расходы возрасли вдвое, и усилилась роль уѣздныхъ земствъ за счетъ губернскихъ.

Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что описанныя отношенія крайне ненормальны. Изъ этого положенія есть два выхода. Города ходатайствуютъ 1) о понижении и фиксаціи земскаго сбора и 2) о выдѣленіи въ самостоятельныя земства. Для городовъ объ мѣры преслѣдуютъ одну и ту же цѣль—облегченіе подлиннаго бремени, и ихъ требованія фиксаціи сбора совершенно справедливы: установленіе предѣльныхъ ставокъ обложенія нецѣлесообразно лишь тамъ, гдѣ имѣется самообложеніе, какъ, напр., земскаго сбора съ земель для земства или оцѣночнаго сбора съ недвижимостей въ городахъ, но земскій сборъ съ городскихъ недвижимостей не является самообложеніемъ, такъ какъ горожане не имѣютъ въ земствѣ соотвѣтствующаго своему населенію и платежамъ представительства; я полагаю, что 5 % дѣйствительной доходности представляютъ достаточный предѣлъ—большинство земствъ его еще не достигло.

Однако фиксація земскаго сбора не можетъ замѣнить выдѣленія городовъ: она не устранитъ жалобъ городовъ на несоотвѣтствіе платежей съ услугами земства и на эксплуатацію ихъ со стороны привилегированныхъ уѣздовъ. Впрочемъ, не это важно; если бы даже города успокоились на понижении сбора, выдѣленіе ихъ желательно въ цѣляхъ устраненія описанной выше неравномѣрности въ распредѣленіи средствъ между отдѣльными уѣздными земствами. На эту сторону дѣла въ литературѣ и обществѣ обращаютъ мало вниманія, а между тѣмъ съ земской точки зрѣнія она должна быть выдвинута на первый планъ: я даже позволю себѣ высказать кажущееся парадоксальнымъ положеніе, что выдѣленіе городовъ необходимо не столько въ ихъ интересахъ, сколько въ интересахъ земства—равномѣрнаго и нормальнаго развитія его. Надо положить конецъ нынѣшнему дѣленію земствъ на привилегированныя и непривилегированныя. Я говорилъ о распредѣлительной функціи губернскихъ земствъ, которая выдвигается въ по-

слѣдняя время. Былая роль губернскихъ земствъ, какъ средоточія земской жизни, падаетъ; между тѣмъ какъ прежде всѣ новыя отрасли земской дѣятельности обычно составляли задачу губернскаго земства, являвшагося инициаторомъ большинства начинаній, нынѣ его роль постепенно сокращается; дѣло тутъ вовсе не исключительно въ реакціонныхъ „уѣздническихъ" тенденціяхъ: это—естественный процессъ сокращенія площади публичнаго союза и децентрализаціи управленія съ уплотненіемъ населенія и усложненіемъ задачъ. Вслѣдствіи, съ развитіемъ культуры и дальнѣйшимъ уплотненіемъ населенія, нынѣшняя роль уѣздныхъ земствъ перейдетъ, вѣроятно, къ болѣе мелкому союзу—будущему волостному земству... По мѣрѣ указаннаго процесса децентрализаціи измѣняется роль крупныхъ союзовъ, начиная съ государства: функціи управленія (за исключеніемъ тѣхъ, которыя по экономическимъ причинамъ требуютъ концентраціи) отходятъ отъ нихъ, но сохраняется за нимъ контроль и распредѣленіе средствъ; потому-то съ ростомъ децентрализаціи и развивается система пособій государства мѣстнымъ союзамъ. Такая функція выдвигается теперь жизнью и для губернскихъ земствъ: по мѣрѣ сокращенія ихъ задачъ и расходовъ, они все болѣе становятся **распредѣлителями средствъ.**

Выдѣленіе городовъ въ уѣздныя земства дастъ возможность губ. земствамъ привлечь дѣйствительно богатые города къ платежамъ въ пользу бѣднѣйшихъ уѣздовъ губерніи. Для этого придется только увеличить губернскіе земскіе сборы [1]) за счетъ уѣздныхъ, а затѣмъ изъ средствъ губернскаго земства оказывать пособія уѣзднымъ. Система земскихъ пособій должна получить широкое развитіе и надлежащую постановку, а именно: пособія должны быть функціей: а) расходовъ уѣзднаго земства и б) платежной силы его, прямо пропорціональны расходамъ и обратно пропорціональны богатству уѣздовъ (напр., цѣнности земель на единицу площади и т. п.); губернское земство должно участвовать въ опредѣленной долѣ въ расходахъ уѣздныхъ на ту или иную конкретную задачу управленія, т.-е. пособія **должны имѣть характеръ субвенцій.**

Правильно организованныя пособія дадутъ отвѣтъ на кажущійся столь страшнымъ вопросъ: что станется съ тѣми уѣздами, которые до сихъ поръ питались за счетъ городовъ? Если эти уѣзды пользовались городскими средствами только для пониженія налога

---

[1]) Нынѣ весьма незначительные—въ нѣсколько разъ ниже 5% доходности гор. имуществъ.

на земли сравнительно съ остальными, то ихъ привилегированному положенію придетъ конецъ, и помѣщикамъ этихъ уѣздовъ придется повысить платежи со своихъ имѣній. Но если лишеніе сбора съ городскихъ недвижимостей значительно сокращаетъ ихъ бюджетъ и грозитъ разрушеніемъ предпринятыхъ ими полезныхъ начинаній, то губернское земство должно притти имъ на помощь, участвуя въ ихъ расходахъ (хотя бы превышающихъ средній уровень удовлетворенія данной потребности въ остальной губерніи), причемъ доля участія ($\frac{1}{2}$ „ расхода) должна быть прямо пропорціональна высотѣ ставокъ уѣзднаго сбора (напряженности обложенія) и обратно пропорціональна его поступленіямъ на единицу площади или населенія (т. е. платежеспособности уѣзда). При этихъ условіяхъ выдѣленіе городовъ въ уѣздныя земства не только не ухудшитъ земскаго хозяйства, но скорѣе будетъ содѣйствовать его улучшенію.

Нѣсколько крупныхъ городовъ, права, ходатайствуютъ о выдѣленіи изъ губернскихъ земствъ; согласно проекту 1908 г. такое право предоставляется городамъ съ населеніемъ выше 300 т. (Кіевскій съѣзъ, нѣсколько зарвавшись, требуетъ этого права для всѣхъ губернскихъ городовъ[1]). Выдѣленіе ихъ, несомнѣнно, ослабило бы земство и потому съ точки зрѣнія земскихъ и государственныхъ интересовъ нежелательно: можно установить максимумъ земскаго сбора, но полное лишеніе земствъ столь крупныхъ источниковъ дохода было бы крайне вреднымъ. Нужно, однако, замѣтить, что каждый изъ этихъ крупныхъ центровъ[1]) связанъ не только съ губерніей, на территоріи которой находится, но съ цѣлымъ краемъ, и относительно ихъ возникаетъ тотъ же вопросъ о привилегированномъ положеніи нѣкоторыхъ губерній по сравненію съ остальными. Для равномѣрнаго распредѣленія получаемыхъ съ этихъ городовъ средствъ, пожалуй, можно было бы выдѣлить ихъ, но при непремѣнномъ условіи образованія общеземскаго фонда, изъ котораго бы выдавались пособія на разныя надобности бѣднѣйшимъ губ. земствамъ. Такой междудепартаментскій fond communi существовалъ во Франціи до 1866 г. [2]). Чрезъ посредство такого дотаціоннаго фонда вся страна, а не нѣкоторыя губерніи, пользовалась бы ростомъ богатства крупнѣйшихъ городовъ, куда стекаются ея силы и средства.

Если выдѣленіе городовъ въ уѣздныя земства необходимо и

[1]) Столицы, Варшава, Рига, Кіевъ, Одесса, Тифлисъ.

[2]) См. мою работу: „Пособія государства мѣстнымъ союзамъ".

неизбѣжно, то спрашивается: какой критерій слѣдуетъ принять за основаніе для выдѣленія?

Одесскій съѣздъ гор. дѣятелей рекомендовалъ въ качествѣ критерія соотношеніе бюджетовъ города и земства (выдѣляются города, бюджеты которыхъ—средній за 3 года—не менѣе половины уѣзднаго земскаго, за вычетомъ изъ послѣдняго поступленій съ гор. имуществъ). Противъ подобнаго рѣшенія возражаютъ (Веселовскій, Страшкій и др.), что выдѣленіе будетъ въ такомъ случаѣ зависѣть отъ величины уѣзда по сравненію съ городомъ: въ крупномъ уѣздѣ бюджетъ средняго города можетъ не достигнуть половины земскаго бюджета, а въ маломъ уѣздѣ такой же городъ будетъ подлежать выдѣленію. Въ виду этого-то соображенія я и предлагалъ на Одесскомъ съѣздѣ такую поправку: критеріемъ служитъ соотношеніе бюджетовъ на 1 жителя: если городъ расходуетъ на жителя значительно больше земства, то онъ, слѣдовательно, достигъ зрѣлости и можетъ самостоятельно отправлять возложенныя на органы самоуправленія функціи [1]). Но и этотъ теоретически правильный критерій встрѣчаетъ серьезныя практическія затрудненія: 1) изъ бюджетовъ земствъ пришлось бы вычитать (для сравненія) государственныя пособія, совершенно измѣняющія ихъ валовой доходъ; 2) исчисленіе средняго бюджета при нашей плохой отчетности породило бы, пожалуй, долгіе споры. Поэтому можно согласиться съ практиками, рекомендующими остаться при болѣе грубомъ критеріи—количествѣ населенія,—примѣняемомъ и въ Пруссіи.

Относительно наиболѣе подходящей цифры тоже много спорятъ: предложенныя цифры колеблются отъ 10 до 75 тыс.: выдѣленіе городишекъ съ 10 тыс. жителей въ уѣздныя земства, предложенное Кіевскимъ съѣздомъ, можетъ вызвать лишь улыбку: пожалуй, даже цифра 25 тыс., предлагаемая Страдомскимъ, Колычевымъ (при условіи равенства бюджетовъ) и Московской комиссіей 1907 г., нѣсколько преувеличиваетъ дѣйствительную потребность: думается, что при условіи фиксаціи земскаго сбора многіе города съ населеніемъ въ 25—40 тыс. сами не пожелаютъ выдѣляться, и врядъ ли большинство изъ нихъ будетъ въ состояніи нести всѣ возложенныя на нихъ задачи. Не лучше ли остановиться на предложенной Смоленскимъ гор. управленіемъ цифрѣ 50 тыс.? Такихъ городовъ по даннымъ за 1910 г. („Календарь-справочникъ городского дѣятеля" на 1913 г.) имѣется

---

[1]) А. А. Колычевъ полагаетъ, что моментъ зрѣлости наступилъ, когда земскій сборъ съ гор. имуществъ выше затратъ земства на гор. нужды (?).

более 80; послѣ переписи число ихъ, навѣрное, значительно превыситъ сотню. Эта лишняя сотня уѣздныхъ земствъ укрѣпитъ финансовыя и культурныя силы земства. Города съ меньшимъ населеніемъ, но съ развитой торговлей и промышленностью, могли бы выдѣляться въ законодательномъ порядкѣ для каждаго отдѣльнаго случая.

При фиксаціи земскаго сбора слѣдуетъ установить опредѣленный переходный періодъ, въ теченіе котораго постепенно понижались бы платежи горожанъ и расходы земствъ на городскія нужды. Но при выдѣленіи города ликвидація отношеній можетъ быть произведена гораздо быстрѣе путемъ предложеннаго выше перераспредѣленія губернскаго и уѣздныхъ земскихъ сборовъ: губернскій сборъ повышается, а уѣздные понижаются, уѣзды получаютъ отъ губернскаго земства (взимающаго съ города-уѣзда больше, чѣмъ раньше) пособія, причемъ уѣздное земство, лишившееся города, получаетъ усиленное пособіе, равное разницѣ между прежнимъ сборомъ съ городскихъ недвижимостей и увеличеніемъ сбора съ уѣздныхъ земель, ставки котораго оно должно довести до средняго въ губерніи уровня.

Суммирую выводы: 1) выдѣленіе городовъ въ самостоятельныя уѣздныя земства желательно (наряду съ фиксаціей земскихъ сборовъ съ городскихъ недвижимостей) въ интересахъ правильнаго распредѣленія средствъ между уѣздными земствами; 2) критеріемъ выдѣленія по практическимъ соображеніямъ слѣдуетъ принять число жителей города тысячъ въ 50; 3) выдѣленіе должно сопровождаться повышеніемъ губернскихъ земскихъ сборовъ за счетъ уѣздныхъ и организаціей системы субвенцій губернскаго земства уѣзднымъ, и особенно тѣмъ, полезныя начинанія которыхъ могли бы потерпѣть ущербъ отъ выдѣленія городовъ; 4) выдѣленіе крупныхъ центровъ (въ 300 т. жителей и болѣе) въ самостоятельныя губернскія земства допустимо лишь при условіи образованія общеземскаго дотаціоннаго фонда, въ который бы поступали и сборы съ этихъ городовъ.

К. Рощинъ.

Земскія учрежденія и Сенатъ.

Полувѣковая жизнь земскихъ учрежденій протекала подъ высшимъ надзоромъ I-го Департамента Сената, и нѣсколько лѣтъ тому назадъ однимъ изъ земскихъ авторовъ было совершенно правильно отмѣчено [1]), что указы Сената по земскимъ дѣламъ могутъ служить прекраснымъ, хотя и неполнымъ, „матеріаломъ для исторіи земства, и именно—исторіи одной изъ самыхъ тяжелыхъ сторонъ земской жизни—столкновеній съ губернской администраціей, которая призвана его опекать". Неполнымъ матеріалъ этотъ является потому, что для разрѣшенія своихъ столкновеній земство обращается къ компетенціи Сената далеко не всегда, и часто, избѣгая новыхъ осложненій въ отношеніяхъ съ администраціей, не отстаиваетъ своихъ правъ.

Кромѣ утвержденія служащихъ, кромѣ постояннаго надзора за законностью и правильностью дѣйствій земскихъ учрежденій и права ревизіи земскихъ управъ и всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учрежденій, губернаторамъ предоставлено также пріостанавливать постановленія земскихъ собраній всякій разъ, когда губернаторъ усмотритъ, что постановленіе собранія не согласно съ закономъ или нарушаетъ „кругъ вѣдомства, предѣлы власти, либо порядокъ дѣйствій земскихъ учрежденій", или же „не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно противорѣчитъ интересамъ мѣстнаго населенія". Пріостановленное постановленіе, правда, поступаетъ на обсужденіе губернскаго по земск. и городск. дѣламъ присутствія, созданнаго Положеніемъ 1890 г., которое въ правѣ отмѣнить его. Но на практикѣ почти всегда присутствіе, состоящее изъ зависимыхъ бюрократическихъ элементовъ и находящееся на положеніи какъ бы канцеляріи губернатора, подъ его предсѣдательствомъ, — соглашается, конечно, съ губернаторомъ, и пере-

[1]) В. В. Х—овъ. Указы Сената по земскимъ дѣламъ. „Народн. Хоз." 1902 г., VI.

дача вопроса на обсуждение присутствія—зачастую простая и безвредная для губернатора формальность.

Слишкомъ широкій просторъ усмотрѣнію даетъ неопредѣленность самой редакціи соотвѣтственныхъ статей закона (ст. 87 Земскаго Положенія). Ясно, насколько различно можно отѣнивать постановленія собранія, рѣшая тѣ или такіе вопросы, какъ—нарушаютъ они или не нарушаютъ кругъ вѣдомства, не говоря уже о вопросахъ цѣлесообразности: соотвѣтствуютъ или не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, противорѣчатъ или нѣтъ интересамъ мѣстнаго населенія. Чѣмъ меньше симпатій къ земскимъ учрежденіямъ или мѣстнымъ земскимъ дѣятелямъ у губернатора, тѣмъ больше случаевъ опротестованія ихъ постановленій. Точныя указанія, что именно дозволено земству и чего ему не дозволено, въ законѣ, конечно, имѣются не на всѣ случаи; точныхъ предѣловъ и рамокъ для усмотрѣнія администраціи не установлено, и Сенатъ, къ которому обращаются съ жалобами на постановленія губ. по земскимъ дѣламъ присутствія, призванъ выяснять права органовъ самоуправленія и предѣлы власти; такимъ образомъ Сенатъ является учрежденіемъ, которое извѣстнымъ образомъ регулируетъ отношенія земства и администраціи. Каковы же главныя стадіи жизни и какова современная организація учрежденія, поставленнаго во главѣ надзора за законностью дѣятельности земскихъ учрежденій по Положенію 1864 г. и за законностью и цѣлесообразностью по Положенію 1890 г.?

22 февраля 1711 г. Петръ Великій собственноручно начерталъ указъ объ учрежденіи „для отлучекъ нашихъ Правит. Сената для управленія", а 2 марта 1711 г. опредѣлилъ власть Сената: „повелѣваемъ всѣмъ, кому о томъ вѣдать надлежитъ, какъ духовнымъ, такъ и мірскимъ, военнаго и земскаго управленія высшимъ и нижнимъ чинамъ, что мы для всегдашнихъ нашихъ въ сихъ войнахъ отлучекъ опредѣлили Управительный Сенатъ, которому всякъ и ихъ указамъ да будетъ послушенъ такъ, какъ намъ самому"... Компетенція Сената была чрезвычайно обширна: „единожъ сказать, всегда Сенату и добавить имѣть о Монаршеской и Государственной пользѣ неусыпное попеченіе, доброе бы простирать, а все, что вредно можетъ быть, всемѣрно отвращать".

До 1721 г. Сенату принадлежали не только административныя и судебныя функціи, но и право издавать законы безъ Высочайшаго утвержденія. При Екатеринѣ I и Аннѣ Іоанновнѣ „Высокій Сенатъ", уже не „Управительный", утратилъ свое первенствующее значеніе, но указомъ 12 декабря 1741 г. Елизавета Петровна возстановила власть Сената.

Екатерина II, писавшая: „Мы думаемъ и за славу себѣ вмѣняемъ сказать, что мы живемъ для нашего народа; сохрани Боже, чтобы какой-нибудь народъ былъ счастливѣе россійскаго",—находила, что Сенатъ „утѣсняетъ прочія мѣста въ ихъ правахъ и преимуществахъ, и добра ожидать не можно, пока сей вредъ не пресѣчется". При ней Сенатъ сохранялъ свое первоначальное значеніе лишь номинально, такъ какъ власть его въ значительной степени была ограничена властью генералъ-прокурора и главноуправлявшихъ отдѣльными вѣдомствами.

Александръ I указомъ 8 сентября 1802 г. возвысилъ власть и значеніе Сената, однако же указъ этотъ не осуществилъ первоначальнаго намѣренія возстановить Сенатъ въ томъ значеніи, какое онъ имѣлъ въ царствованіе Петра I и Елизаветы Петровны: съ учрежденіемъ министерствъ, органовъ активнаго управленія, непосредственныхъ докладчиковъ верховной власти по дѣламъ управленія, невозможно уже было сохранить за Сенатомъ прежній объемъ его власти.

Слияніе должности генералъ-прокурора съ должностью министра юстиціи, учрежденіе комитета министровъ и Госуд. Совѣта содѣйствовали дальнѣйшей утратѣ Сенатомъ своего значенія.

Внутри Сената въ это время дѣла обстояли далеко не благополучно. Оберъ-прокуроръ I Департамента Барановъ въ рапортѣ министру юстиціи 24 іюля 1814 г. указываетъ, что всѣ сенаторы Департамента, кромѣ трехъ, по старости и болѣзнямъ вовсе не ѣздятъ въ Сенатъ; такъ же точно не ѣздятъ въ Сенатъ и министры. Дѣла рѣшаются по резолюціи одного или двухъ присутствующихъ сенаторовъ и затѣмъ, для по шести опредѣленія разсылаются всѣмъ сенаторамъ и подлежащимъ министрамъ на домъ; но, разсматривая дѣла на дому, сенаторы и министры, не присутствовавшіе въ засѣданіяхъ, не соглашаются съ резолюціями присутствовавшихъ сенаторовъ „за неимѣніемъ личныхъ съ ними сношеній" и не подписываютъ опредѣленій иногда въ теченіе цѣлаго года. Это заставляетъ его, оберъ-прокурора, ѣздить къ сенаторамъ на домъ и лично убѣждать и уговаривать ихъ согласиться между собою, что, однако, не всегда ему удается.

Сперанскій проектировалъ преобразовать Сенатъ въ два независимыхъ учрежденія: Сенатъ Судебный и Правительствующій Сенатъ средоточіе всѣхъ главныхъ управленій, долженствующій „представлять въ себѣ всѣ министерства и соединять ихъ дѣйствія". Проектъ Сперанскаго, одобренный императорами Александромъ I и Николаемъ I, Государственнымъ Совѣтомъ и особымъ секретнымъ комитетомъ 1826 г., въ дѣйствіе приведенъ не былъ, и

съ 1802 г. до судебной реформы 1864 г., коснувшейся исключительно судебныхъ департаментовъ Сената, законодательство не внесло въ учрежденіе послѣдняго никакихъ существенныхъ измѣненій. И только 40 лѣтъ спустя, послѣ судебной реформы 1864 г., комитетъ министровъ „призналъ настоятельную необходимость преобразовать въ Россіи административную юстицію въ духѣ тѣхъ великихъ началъ, которыя легли въ основаніе судебныхъ уставовъ Императора Александра II“.

Высочайше утвержд. 17 января 1905 г. Положеніемъ к-та министровъ на особое совѣщаніе ст.-секретаря Сабурова былъ возложенъ пересмотръ учрежденія Сената и выработка „въ связи съ преобразованіемъ Сената законоположеній о мѣстныхъ административныхъ судахъ“. Въ 1907 г. 39 членовъ Госуд. Совѣта внесли въ Госуд. Совѣтъ проектъ реформы Сената, встрѣтившій рѣзкую критику со стороны министерства и правыхъ членовъ Совѣта и отклоненный 75 голосами противъ 70. Ранѣе того, 26 апрѣля 1906 г., состоялось Высочайшее повелѣніе о передачѣ дѣлъ особаго совѣщанія Сабурова въ министерство юстиціи для внесенія законопроекта о реформѣ Сената въ Госуд. Думу. Во исполненіе этого повелѣнія министръ юстиціи въ 1907 г. внесъ въ III Госуд. Думу проектъ, но лишь „о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ порядкѣ производства и рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ Правительствующаго Сената присутственнаго устройства“. Въ объяснительной запискѣ къ этому законопроекту министръ юстиціи возбуждаетъ вопросъ о томъ, „не слѣдуетъ ли въ настоящее время, въ виду воспослѣдовавшихъ преобразованій въ нашемъ государственномъ строѣ, вообще отказаться отъ возрѣнія на Правит. Сенатъ, какъ на носителя высшей правительственной власти, оставивъ за нимъ исключительно функціи высшей судебной инстанціи по административнымъ дѣламъ. Предоставленіе высшему административному суду функціи активнаго управленія нежелательно потому, что соединеніе въ одномъ учрежденіи функцій суда и управленія неизбѣжно принесетъ вредъ и тому и другому дѣлу“.

Положенія эти, казалось бы, приводятъ къ одному возможному заключенію, что Сенатъ долженъ сдѣлаться исключительно лишь высшимъ административнымъ судомъ, но министръ юстиціи находитъ, что „ранѣе окончательнаго выясненія возрѣній законодательныхъ учрежденій“ по „цѣлому ряду законопроектовъ, направленныхъ къ коренному измѣненію почти всѣхъ органовъ мѣстнаго управленія и самоуправленія“, полный пересмотръ учрежденія Сената представляется „преждевременнымъ и нецѣлесообразнымъ“. „Преждевременно“ представляется министру юстиціи коренная

реформа высшаго административнаго суда и до разрѣшенія вопроса объ устройствѣ мѣстныхъ административныхъ судовъ, каковое устройство предвидится лишь „въ болѣе или менѣе отдаленномъ будущемъ". А между тѣмъ предсѣдатель особаго совѣщанія ст.-секретарь Сабуровъ испросилъ „особое Высочайшее соизволеніе (13 мая 1905 г.) на разрѣшеніе дать вопросу о пересмотрѣ учрежденія Пр. Сената движеніе въ законодательномъ порядкѣ отдѣльно отъ проекта законоположеній о мѣстныхъ административныхъ судахъ". Затѣмъ, и опытъ Западной Европы показываетъ, что „реформы въ области административной юстиціи обыкновенно начинались именно съ учрежденія или преобразованія высшаго административнаго суда, мѣстные же органы административной юстиціи часто отставали отъ него въ своемъ развитіи. Въ административной юстиціи высшій органъ, являясь въ то же время по многимъ дѣламъ и первой инстанціей, представляетъ собой основной судъ, и если признавать, что организація административной юстиціи должна быть единообразна на всѣхъ ея ступеняхъ, то, несомнѣнно, устройство низшихъ, такъ сказать, добавочныхъ административныхъ судовъ должно быть приноровлено къ устройству высшаго трибунала, а не наоборотъ" (Ф. Ф. Кокошкинъ).

Коренная реформа высшаго административнаго суда настоятельна и неотложна, ибо ему присущи тѣ дефекты, съ которыми не можетъ мириться современное правосознаніе. Разнообразіе затрагиваемыхъ административными департаментами Сената вопросовъ очень велико. Можно сказать, оно затрагиваетъ всѣ сферы жизни,—въ этой реформѣ живѣйшимъ же образомъ заинтересованы и земства.

Коснемся главнѣйшихъ язвъ современнаго высшаго административнаго суда.

Сенаторы административныхъ департаментовъ не пользуются правомъ несмѣняемости. Между тѣмъ, для полной независимости сенаторамъ необходимо обезпечить ихъ несмѣняемость подобно тому, какъ законъ (ст. 243 Учр. Суд. Уст.) обезпечиваетъ ее вообще судьямъ. Затѣмъ, матеріальное положеніе сенаторовъ можетъ быть измѣняемо. Печать отмѣчала, что наименьшій окладъ получаетъ сенаторъ, подписавшій протестъ противъ смертной казни.

Порядокъ пополненія сенаторской коллегіи является неудовлетворительнымъ. Обыкновенно сенаторы назначаются Государемъ по представленіямъ министра юстиціи, передъ которымъ и ходатайствуютъ главные начальники вѣдомствъ о назначеніи сенаторомъ того или другого подчиненнаго имъ лица

Не удивительно, что при такихъ назначеніяхъ нерѣдко можетъ имѣть мѣсто устроеніе служебной карьеры заслуженнаго чиновника; иногда же это есть нѣкоторое отдохновеніе отъ понесенныхъ прежде трудовъ на поприщѣ административной службы. Да и что ближе министрамъ: интересы ли ихъ подчиненныхъ и ихъ вѣдомствъ или же интересы Сената? Отвѣтъ ясенъ. При такихъ условіяхъ въ сенаторы могутъ попадать лица и недостаточно подготовленныя для успѣшнаго участія въ дѣятельности Сената. Мы не касаемся здѣсь вопроса объ условіяхъ и порядкѣ назначенія на должности сенаторовъ,—путемъ ли назначенія сенаторовъ по представленіямъ самой сенатской коллегіи или другимъ способомъ, но указываемъ лишь, что для обезпеченія Сенату такого личнаго состава, который дѣйствительно могъ бы надлежащимъ образомъ выполнять свою сложную задачу, необходимо обставить полученіе сенаторскаго званія надлежащими, точно опредѣленными въ законѣ условіями. Выполненіе Сенатомъ важныхъ государственныхъ функцій достижимо,—даже при обезпеченіи Сенату надлежащей власти и независимости,—только при наличности соотвѣтствующаго личнаго состава. Укажемъ лишь на одно условіе, необходимое для полученія сенаторской должности: отъ сенаторовъ административныхъ департаментовъ не требуется образовательнаго юридическаго ценза, а между тѣмъ, „необходимо имѣть достаточный запасъ знаній, какъ о фактическихъ житейскихъ условіяхъ, при которыхъ совершаются дѣла, сужденію и рѣшенію, такъ и о правовыхъ нормахъ, на основаніи которыхъ они должны быть разсматриваемы; необходимо и умѣть примѣнять эти знанія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ" (проф. Фойницкій, „Уст. Уголовн. Судопр.").

Разумѣется, многолѣтній служебный опытъ имѣетъ большое значеніе, но одного его недостаточно при толкованіи законовъ: необходимо обладать юридическимъ мышленіемъ, которое служебнымъ опытомъ не дается. Едва ли можно считать чрезмѣрнымъ для кандидата на должность сенатора требованіе высшаго образованія, когда таковое является необходимымъ условіемъ для занятія должности судебнаго слѣдователя или городского судьи.

Переходя къ другимъ сторонамъ существующей организаціи Сената, необходимо остановиться прежде всего на роли оберъ-прокурорскаго надзора.

Если оберъ-прокуроръ не согласенъ съ резолюціей сенаторовъ, то даетъ имъ предложеніе: если же сенаторы не согласятся съ послѣднимъ, хотя бы единогласно, то оберъ-прокуроръ доноситъ объ этомъ министру юстиціи. Въ случаѣ согласія министра съ

оберъ-прокуроромъ, дѣло переносится въ общее собраніе; если же и послѣднее не согласится съ мнѣніемъ оберъ-прокурорскаго надзора, то дѣло переходитъ въ Госуд. Совѣтъ, мнѣніе котораго подносится на Высочайшее благоусмотрѣніе. Затѣмъ, оберъ-прокурорскому надзору предоставлено право пропуска опредѣленій Сената. Столь широкая компетенція надзора обезпечиваетъ ему огромное вліяніе на теченіе дѣлъ и на существо постановляемыхъ опредѣленій, а съ тѣмъ вмѣстѣ, фактически лишаетъ самостоятельности Сенатъ.

Очевидно, участіе оберъ-прокурорскаго надзора въ разрѣшеніи дѣлъ не должно идти далѣе совѣта—консультаціи, не облеченной никакими правами по отношенію къ коллегіи, какъ это и есть въ кассаціонныхъ департаментахъ Сената. Теперь же нѣтъ, очевидно, гарантій независимости суда, а вѣдь только при такомъ судѣ „судьи, завязавъ“, по образному выраженію бывшаго министра юстиціи Замятнина, „глаза предъ всѣми внѣшними и посторонними вліяніями, полнѣе раскроютъ внутреннія очи совѣсти и тѣмъ безпристрастнѣе будутъ взвѣшивать на вѣсахъ правосудія правоту или неправоту подлежащихъ ихъ обсужденію требованій и дѣяній“. Необходимо Сенатъ отдѣлить отъ министерства юстиціи и освободить его отъ воздѣйствія со стороны оберъ-прокурорскаго надзора.

У земствъ нѣтъ равенства въ отстаиваніи своихъ дѣлъ передъ Сенатомъ съ министерствами: представители министерствъ участвуютъ въ дѣлахъ не въ качествѣ стороны, а въ роли суда. Всѣ опредѣленія Сената, отмѣняющія распоряженія губернскихъ властей, несогласныя съ заключеніями министерствъ, не приводятся въ исполненіе до подписанія ихъ заинтересованными министрами, имѣющими право протеста и участія въ дальнѣйшемъ движеніи дѣла въ качествѣ полноправнаго судьи. Такимъ образомъ, министры являются судьями своихъ собственныхъ дѣйствій и распоряженій, что несомнѣнно не прибавляетъ довѣрія къ Сенату. Министерствамъ должно быть предоставлено лишь право присылать своего представителя, какъ это установлено для кассаціонныхъ департаментовъ.

Судъ скорый... Но всѣмъ извѣстно, что дѣла въ Сенатѣ тянутся годами и даже десятками лѣтъ (пресса отмѣчала, что въ 1910 г. былъ посланъ указъ, если не ошибаемся, по дѣлу, касающемуся г. Омска,—которое длилось 24 года; болѣе десяти лѣтъ разрѣшался вопросъ объ обложеніи рудоносныхъ земель земскимъ сборомъ). Благодаря этой медленности, неправильные выборы отмѣняются уже по истеченіи полномочій незаконно избранныхъ; земскія смѣты составляются, какъ извѣстно, на годъ, и съ

какими осложненіями связаны отмѣна оцѣнокъ или возвратъ неправильно начисленныхъ сборовъ, спустя нѣсколько лѣтъ послѣ исполненія данной смѣты...

Въ случаѣ несогласія министра съ опредѣленіемъ Сената, онъ даетъ отзывъ: составляется особая печатная записка, которая и заслушивается полнымъ составомъ Сената при участіи министра. Министръ въ правѣ и при единогласномъ мнѣніи сенаторовъ перенести дѣло однимъ своимъ голосомъ на разсмотрѣніе I общаго собранія Сената, составляющагося изъ сенаторовъ департаментовъ Перваго, Втораго и Гербльдіи. Снова составляется печатная записка, которая и разсматривается въ I общемъ собраніи, гдѣ чаще всего по дѣламъ происходитъ разногласія, что и естественно, ибо въ составъ этой коллегіи входитъ около 60 человѣкъ. Иногда же и при единогласіи нѣтъ единогласія: съ живыми сенаторами вступаютъ въ споръ умершіе, ибо по смыслу учрежденія Сената голоса сенаторовъ не умираютъ: даже и послѣ смерти сенаторовъ голоса ихъ идутъ въ общій счетъ голосовъ, -умершіе же, очевидно, не могутъ отказаться отъ своего первоначальнаго мнѣнія. Если за то или другое мнѣніе по дѣлу не выскажется большинство $^2/_3$ сенаторовъ, то дѣло переходитъ на консультацію, при министерствѣ юстиціи учрежденную. Затѣмъ министръ юстиціи даетъ предложеніе, и если съ послѣднимъ не согласится большинство $^2/_3$ сенаторовъ общаго собранія, то дѣло переходитъ въ Госуд. Совѣтъ. Очевидно, существующій порядокъ является совершенно неудовлетворительнымъ, создающимъ ненужную громоздкую волокиту. Необходимо перейти къ порядку, существующему въ кассаціонныхъ департаментахъ Сената, гдѣ рѣшаются въ отдѣленіяхъ департамента, а по принципіальнымъ вопросамъ въ департаментскомъ засѣданіи, причемъ въ обоихъ случаяхъ простымъ большинствомъ.

По существующему порядку изготовленіе докладовъ, т. е. проектовъ опредѣленій, находится въ рукахъ канцеляріи, комплектуемыхъ, правда, почти исключительно изъ лицъ съ высшимъ юридическимъ образованіемъ. Такой порядокъ долженъ быть признанъ совершенно неудовлетворительнымъ. Докладчиками наравнѣ съ помощниками оберъ-секретарей являются и такъ называемые кандидаты, т. е. лица, причисленныя къ министерству юстиціи и откомандированныя для занятій въ Сенатъ. Какъ общее правило, это все молодые люди, прямо съ лицейской, правовѣдской и университетской скамей. Очевидно, у нихъ не можетъ быть ни достаточной практической юридической подготовки, ни достаточнаго житейскаго опыта. Правда, доклады изготовляются ими подъ надзоромъ оберъ-секретарей и товарищей оберъ-прокурора, но, несомнѣнно,

гораздо болѣе совершенною организаціей является такая, при которой доклады будутъ приготовляться стоящими на должной высотѣ своего важнаго государственнаго положенія сенаторами. Сохраненіе за канцеляріей ея доминирующей роли при изготовленіи дѣлъ къ докладу и самомъ ихъ докладѣ повлекло бы за собою сохраненіе и двухъ явленій, одинаково нежелательныхъ. Чѣмъ активнѣе положеніе канцеляріи, расчлененной соотвѣтственно роду дѣлъ на отдѣльныя спеціальныя части, тѣмъ значительнѣе неизбѣжность подчиненія коллегіи сенаторовъ-судей авторитету спеціальнаго знанія и опыта, представляемаго этими отдѣльными частями, внутренне между собою въ процессѣ работы, однако, не связанными и потому, конечно, не застрахованными ни отъ узости и казуистичности проводимыхъ ими въ проектахъ рѣшеній юридическихъ положеній, ни отъ взаимной ихъ несогласованности и противорѣчія. Такимъ образомъ, коллегія сенаторовъ неспеціалистовъ въ тѣхъ дѣлахъ, которыя она призвана все-таки рѣшать, должна систематизировать, приводя къ единству, полагаемые въ основаніе ея рѣшеній принципы. Несомнѣнно, эта роль руководителя канцеляріи не по плечу Сенату, состоящему не изъ спеціалистовъ административнаго права. Второе явленіе, имѣющее тотъ же источникъ, заключается въ томъ, что даже наличность прекрасно организованной, опытной, съ широкими богатыми знаніями канцеляріи сама по себѣ вовсе не обезпечиваетъ правильности рѣшенія дѣла въ каждомъ случаѣ, такъ какъ власть „рѣшать" принадлежитъ все-таки судьямъ-сенаторамъ. Очевидно, кому предпочтительнѣе передать приготовленіе докладовъ: зависимой ли канцеляріи или независимымъ членамъ сенатской коллегіи... Если же за независимой сенатской коллегіей сохранится лишь повѣрка правильности докладовъ канцеляріи, то не подлежитъ никакому сомнѣнію, что канцелярія удержитъ за собою огромное вліяніе на результатъ разрѣшенія дѣлъ.

Отсутствуетъ гласность, публичность судебныхъ засѣданій, „одна изъ лучшихъ гарантій правильности судебныхъ дѣйствій и одно изъ главныхъ условій довѣрія общества къ суду" (Журн. сое. д-въ Гос. Сов. 1864 г., 47, стр. 56). Не только отсутствуетъ гласность, но даже заинтересованныя стороны, земства и города, не допускаются къ дачѣ объясненій на мнѣнія министерствъ и на заключенія прокурорскаго надзора. Канцелярская тайна скрываетъ отъ земствъ мнѣнія министерствъ, т.-е. другой стороны. А вѣдь „главнѣйшіе пороки, развѣдавшіе юстицію, совпадали съ историческими эпохами, когда отправленіе правосудія прятался въ четырехъ стѣнахъ" (проф. Фойницкій).

Результаты такой организаціи на лицо. Вотъ что свидѣтельствуетъ о надзорѣ Сената офиціальная „Исторія Пр. Сената за 200 лѣтъ".

„Ст. 2 Учр. Прав. Сената возлагаетъ на него обязанность наблюденія не только за законностью, но и за цѣлесообразностью дѣйствій различныхъ учрежденій, что, по крайней мѣрѣ, трудно объяснить иначе измѣненное въ ней выраженіе: „печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины"; и самое происхожденіе указанной статьи закона относится къ тому времени, когда не было еще и рѣчи о разграниченіи видовъ надзора.

Послѣднія десятилѣтія Сенатъ почти исключительно занятъ надзоромъ за законностью дѣйствій различныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ и сравнительно очень рѣдко останавливается на вопросѣ объ ихъ цѣлесообразности, иногда даже проявляетъ опредѣленное стремленіе ограничить предоставленную ему закономъ власть лишь надзоромъ перваго рода".

Въ надзорѣ за губернскими учрежденіями Сенатъ „имѣетъ полную возможность осуществлять дѣйствительный надзоръ, безъ опасенія встрѣтить на своемъ пути сколько-нибудь серьезный отпоръ. [illegible] практики Сената приводитъ, однако, къ выводу, что онъ не учитывалъ въ полной мѣрѣ предоставленной ему власти, вслѣдствіе чего надзоръ его въ этой сферѣ не всегда оказывался достаточно энергичнымъ, и субъективныя права частныхъ лицъ и самоуправляющихся единицъ не всегда получали надлежащую защиту".

„Уже одновременно съ реформами 60-хъ годовъ замѣчается опредѣленное стремленіе къ усиленію власти губернаторовъ". „Съ 80-хъ годовъ [illegible] направленныхъ къ дальнѣйшему расширенію полномочій губернаторовъ [illegible], при чемъ, одновременно съ этимъ, было создано новое правило, на основаніи котораго опредѣленія Сената, [illegible] губернаторовъ [illegible] могутъ приводиться въ исполненіе только съ Высочайшаго утвержденія".

„Этотъ процессъ возвышенія губернатора былъ въ полномъ соотвѣтствіи съ политикой правительства, въ которой, въ силу различныхъ причинъ, все болѣе выдвигалась на первый планъ борьба съ врагами существующаго государственнаго строя. Губернаторы пріобрѣтали все большее и большее значеніе въ качествѣ органовъ государственной полиціи, каковое обстоятельство, вмѣстѣ съ усиленіемъ общаго значенія губернатора, имѣло весьма существенное значеніе и по отношенію его, какъ объекта надзора. Практически [illegible] губернатора и

настойчиво поддерживало и защищало перед Сенатом действія отъ него распоряженія. Такая политика имѣла весьма серьезныя послѣдствія: многіе губернаторы, неправильно понимая возложенныя на нихъ обязанности и будучи увѣрены въ безнаказанномъ поступленіи, обнаруживали опредѣленную наклонность къ расширенію предоставленной имъ власти за черту, установленную закономъ, вслѣдствіе чего возникало большое количество дѣлъ, для разрѣшенія которыхъ, въ смыслѣ возстановленія нарушеннаго правопорядка и охраны правъ гражданъ, Сенатъ не всегда оказывался достаточно сильнымъ.

Реформы 60-хъ годовъ нисколько не измѣнили положенія губернскихъ правленій, которыя по-прежнему оставались, въ сущности говоря, вторыми губернаторскими канцеляріями. „Дѣятельность губернатора по губернскому правленію „не имѣла политическаго характера", и потому „надзоръ за нею Сената не встрѣчалъ особыхъ препятствій со стороны правительства, и такимъ образомъ губернаторъ, дѣйствуя чрезъ губернское правленіе, оказывался болѣе удобнымъ и доступнымъ объектомъ надзора, нежели тотъ же губернаторъ, распоряжающійся чрезъ свою канцелярію".

О послѣдствіяхъ надзора „Исторія" говоритъ: „Если случаи простого „подтвержденія" закона становятся все рѣже и рѣже — и прежде всего потому, что министры гораздо меньше обращаются по этому поводу за содѣйствіемъ Сената, предпочитая обходиться собственными циркулярами, то зато число разъясненій все увеличивается и увеличивается. Въ отношеніи нѣкоторыхъ законовъ ихъ состоялось громадное количество. — Въ примѣръ можно указать на... Земское Положеніе". „Знакомство съ рѣшеніями общихъ Сенатомъ (рѣшеній 1 департамента и 1 общаго собранія за послѣдніе полвѣка разъясненій приводитъ прежде всего къ выводу о недостаточной устойчивости его практики. По нѣкоторымъ категоріямъ дѣлъ можно констатировать неоднократную перемѣну въ пониманіи и толкованіи одного и того же закона; это особенно замѣчается по отношенію исключительныхъ нормъ, законовъ, напримѣръ, законы о евреяхъ, а отчасти по дѣламъ земскаго и городского самоуправленія".

. . . „Въ числѣ причинъ неустойчивости сенатской практики нельзя не указать и на политическія условія, среди которыхъ протекаетъ жизнь и дѣятельность Сената. Конечно, этотъ факторъ не поддается точному анализу и учету, что нисколько не уменьшаетъ, однако, серьезнаго его значенія. Немаловажное вліяніе имѣетъ также то обстоятельство, что Сенатъ недостаточно строго придерживается прецедентовъ. Поставивъ въ извѣстномъ смыслѣ

по какому-либо дѣлу рѣшеніе, онъ не считаетъ себя непремѣнно обязаннымъ впредь всегда слѣдовать принятому имъ же самимъ толкованію. Хотя, съ одной стороны, такая свобода толкованія и приноситъ извѣстную пользу, облегчая Сенату переходъ отъ прежнихъ, почему-либо неудовлетворительныхъ разъясненій къ новымъ—болѣе совершеннымъ, но, съ другой стороны, она немало вредитъ дѣлу надзора, для успѣшнаго хода котораго именно необходимы устойчивость и постоянство вѣдающихъ его учрежденій".

„При разсмотрѣніи жалобъ и донесеній о преступленіяхъ по должности Сенатъ проявляетъ весьма значительную осторожность по отношенію къ тѣмъ изъ нихъ, которыя трактуютъ о дѣйствіяхъ губернаторовъ и другихъ коронныхъ должностныхъ лицъ; въ большинствѣ случаевъ это рода дѣла прекращаются по заслушаніи объясненій, предоставленныхъ по требованію Сената обвиняемыми лицами".

„Хотя условія надзора за мѣстными учрежденіями стали послѣ реформъ 60-хъ годовъ болѣе благопріятными, но все же они далеко не обезпечили желательной его успѣшности, и въ этомъ періодѣ онъ оказывался недостаточно сильнымъ и энергичнымъ".

„Положеніе Сената среди другихъ государственныхъ учрежденій во второй половинѣ XIX вѣка далеко не обезпечивало ему той самостоятельности дѣятельности, которая такъ необходима для органа надзора за управленіемъ. Онъ нерѣдко оказывался далеко несвободнымъ въ своей дѣятельности. Впрочемъ, для сколько-нибудь обстоятельнаго изученія затронутаго вопроса съ исторической точки зрѣнія время еще не наступило, такъ какъ факты, которые могли бы послужить матеріаломъ для тѣхъ или иныхъ выводовъ, слишкомъ къ намъ близки. Но, **каковы бы ни были причины малой успѣшности надзора Сената за мѣстными учрежденіями послѣ реформъ 60-хъ годовъ, самое существованіе этого явленія врядъ ли можетъ подлежать сомнѣнію:** по крайней мѣрѣ, только имъ, въ связи съ неудовлетворительной дѣятельностью другихъ органовъ надзора, можно объяснить неурядицы, безпорядки и злоупотребленія по мѣстному управленію, о существованіи которыхъ постоянно доходили до правительства, какъ отъ ревизующихъ сенаторовъ, **такъ и иными путями, многочисленныя свѣдѣнія".**

Что касается собственно земскихъ жалобъ, то сенатская практика по этому вопросу страдаетъ прежде всего недостаточной устойчивостью. По нѣкоторымъ весьма существеннымъ для земскихъ интересовъ вопросамъ Сенатъ „неоднократно мѣнялъ свою точку зрѣнія, часто потомъ возвращаясь къ оставленному имъ ранѣе тол-

кованію. Такіе, напр., рѣшенія о компетенціи земскихъ учрежденій (ст. 2 Полож.), о правѣ земствъ представлять ходатайства правительству, разъясняющія выраженія „мѣстныя пользы и нужды" (ст. 1), и др.

Причины указанныхъ колебаній кроются отчасти въ отношеніяхъ Сената къ другимъ государственнымъ учрежденіямъ и высшимъ должностнымъ лицамъ, а быть можетъ, также и въ нѣкоторыхъ недочетахъ его дѣлопроизводства и недостаткахъ организаціи, но главнымъ образомъ—въ самомъ характерѣ и въ томъ значеніи, которое имѣли нерѣдко многія земскія дѣла въ глазахъ правительства и общества до созданія въ Россіи Государственной Думы. Хотя законъ поставилъ земскія учрежденія весьма далеко отъ вопросовъ государственной политики, но, тѣмъ не менѣе, вслѣдствіе различныхъ причинъ, въ нѣкоторыхъ сторонахъ земской дѣятельности какъ общественное мнѣніе, такъ и правительственная среда видѣли отзвукъ политической жизни страны. Эта точка зрѣнія часто препятствовала созданію въ Сенатѣ при разсмотрѣніи земскихъ дѣлъ спокойной и ясной атмосферы, которая безусловно необходима для твердой и успѣшной дѣятельности органа надзора".

Таково мягкое сѣтованіе официальнаго документа.

Въ частности едва ли можно согласиться, что политическій элементъ привносился при разрѣшеніи дѣлъ лишь до учрежденія Госуд. Думы, какъ это уже наглядно отмѣтилъ Б. Б. Веселовскій (Земскія учрежденія и Сенатъ. „Вѣстникъ Пензенскаго Земства" 1911 г., № 5). Но и относительно дѣлъ, лишенныхъ политическаго элемента, необходимо отмѣтить, что бываютъ случаи измѣненія долголѣтней предыдущей практики, какъ, напр., въ указѣ 17 іюня 1910 г. № 7995 по вопросу объ обложеніи жилыхъ домовъ крестьянъ; бываютъ случаи противорѣчивыхъ рѣшеній на небольшомъ промежуткѣ времени (указы 6 марта 1910 г. № 3573 и 12 мая 1910 г. № 5996 по вопросу о сложеніи недоимокъ съ имуществъ, истребленныхъ пожаромъ или другимъ несчастнымъ случаемъ не въ полномъ составѣ, а въ части, и др.). Но этого мало: въ практикѣ Сената бываютъ случаи, когда Сенатъ различно высказывается даже по одному и тому же дѣлу (см. указъ 14 февраля 1911 г. № 1725 и 1726). Послѣ сказаннаго уже не приходится удивляться противорѣчіямъ въ указахъ отъ 13 іюня 1912 г. № 7485 и № 7490 (см. П. П. Кузнецовъ, т. IX „Сводъ Указовъ"). А вѣдь эти указы разъясняютъ важныя избирательныя права.

Сенатская практика „не устойчива", но принимаются ли мѣры къ ея устойчивости? Приведемъ для иллюстраціи одинъ примѣръ.

Лицо, бывшее оберъ-секретаремъ и товарищемъ оберъ-прокурора I Департамента Сената въ экспедиціи городскихъ и земскихъ дѣлъ, издавшее Городовое Положеніе, назначается товарищемъ министра, а затѣмъ сенаторомъ, но не въ I Департаментъ, гдѣ онъ былъ бы весьма полезенъ при разрѣшеніи городскихъ и земскихъ дѣлъ, а во II Департаментъ...

А вѣдь необходимо имѣть въ виду, что рѣшенія Сената, состоявшіяся по частнымъ дѣламъ и заключающія въ себѣ разъясненіе того или другого дѣйствующаго законоположенія, имѣютъ цѣлью установить точный разумъ и смыслъ послѣдняго для правильнаго и однообразнаго примѣненія закона на практикѣ и, слѣдовательно, по характеру своему и назначенію служатъ руководствомъ для подчиненныхъ Сенату мѣстъ и учрежденій при разсмотрѣніи послѣдними дѣлъ, сходныхъ съ тѣми, по которымъ состоялись рѣшенія Сената (указъ 3 іюня 1910 г. № 7140).

Мы не коснулись здѣсь нѣкоторыхъ весьма важныхъ вопросовъ, какъ напр., необходимости дѣйствительнаго подчиненія губернаторовъ Сенату, объ организаціи мѣстныхъ органовъ административной юстиціи; задачей этого бѣглаго очерка было показать, въ какой мѣрѣ административная юстиція и надзоръ за мѣстными учрежденіями нуждаются въ глубокой, продуманной реформѣ.

Къ сожалѣнію, приходится констатировать, что земства съ своей стороны не удѣляли настоящему вопросу, несмотря на всю ихъ заинтересованность въ правильномъ разрѣшеніи его, должнаго вниманія. Нельзя не пожелать, чтобы опытъ полувѣкового существованія побудилъ земства къ отказу ихъ въ этомъ отношеніи отъ индифферентизма; сдвигу вопроса о судьбѣ административной юстиціи съ мертвой точки необходимо содѣйствовать и путемъ возбужденія соотвѣтствующихъ ходатайствъ передъ высшимъ правительствомъ, и разработкой вопроса о надлежащей въ интересахъ земства постановкѣ административной юстиціи, для чего у земствъ имѣется огромный матеріалъ по дѣламъ, доходившимъ и не доходившимъ до Сената. Необходимо земствамъ добиваться коренной реформы надзора — какъ на мѣстахъ (со стороны губернаторовъ и губернскихъ присутствій), такъ и въ центрѣ (со стороны совѣта министровъ и Сената). А между тѣмъ въ настоящее время вниманіе земскихъ круговъ слишкомъ мало останавливается на этой важной сторонѣ очередной земской реформы. На земствѣ вотъ уже 24 года тяготѣютъ оковы Положенія 1890 г., и возвращеніе къ формамъ и существу надзора по Положенію 1864 г. кажется чуть ли не идеаломъ въ наше время, при „обновленномъ строѣ“.

В. Я. Богучарскій.

Земскій Союзъ конца 70-хъ и начала 80-хъ г.г. XIX вѣка.

Существовала или не существовала въ концѣ 70-хъ и началѣ 80-хъ годовъ прошлаго вѣка организація земскихъ дѣятелей, называвшаяся „Обществомъ Земскаго Союза и Самоуправленія" или, сокращенно, „Земскій Союзъ", выработавшая опубликованную тогда же за границей весьма радикальную „политическую программу" и имѣвшая въ теченіе почти двухъ лѣтъ въ Женевѣ „свой" органъ „Вольное Слово", издававшійся подъ редакціей сначала нѣкоего третьестепеннаго журналиста Аркадія Павловича Малышицкаго, а потомъ (съ Января 1883 г. — послѣ пяти номеровъ газеты) извѣстнаго публициста Михаила Петровича Драгоманова? Этотъ вопросъ до послѣдняго времени даже и не возбуждался, и историки нашей общественности оперировали съ „Земскимъ Союзомъ" такъ, какъ будто въ существованіи и „нелегальной" дѣятельности его въ вышеуказанномъ смыслѣ и сомнѣнья никакого быть не можетъ. На самомъ дѣлѣ это вовсе не такъ.

Попробуемъ сдѣлать краткую сводку всего, что было до послѣдняго времени извѣстно о „Земскомъ Союзѣ" изъ такъ называемыхъ „первоисточниковъ", и разсмотримъ, въ какой мѣрѣ „первоисточники" эти могутъ считаться непогрѣшимыми. Первымъ изъ нихъ является напечатанная въ 1883 г. въ № 54 женевской газеты „Общее Дѣло" секретно-полицейская „Записка о противоправительственныхъ сообществахъ не столь вредныхъ". Записка эта полна такой фантастики, что пользоваться ею можно лишь съ величайшею осторожностью, и „документомъ" касательно „Земскаго Союза" служить она ни въ какомъ случаѣ не можетъ [1]. И даже

[1]) О „Запискѣ" этой М. П. Драгомановъ писалъ, что ее „пускалъ въ русской эмиграціи въ обращеніе г. Климовъ, въ цѣляхъ шантажа и судейкинскихъ" (Сочиненія М. П. Драгоманова, Парижское изд., т. II, стр. 820). Климовъ издавалъ въ Женевѣ тогда же газету „Правда", считавшуюся всѣми,

доказывать этого здѣсь не буду, отсылая желающихъ ознакомиться съ „Запиской“ къ моей книгѣ: „Изъ исторіи политической борьбы въ 70-хъ и 80-хъ годахъ XIX в.“, гдѣ „документъ“ этотъ приведенъ полностью и гдѣ сгруппированъ мною рядъ данныхъ, доказывающихъ всю несостоятельность этого полицейскаго упражненія на заданную тему. Между тѣмъ, въ „легальной литературѣ“ далъ впервые „свѣдѣнія“ о „Земскомъ Союзѣ“ въ своей ультра-тенденціозной брошюрѣ: „Конституціоналисты въ эпоху 1881 года“ (брошюра эта въ теченіе самаго короткаго времени выдержала три изданія) экс-народоволецъ г. Тихомировъ, взявшій сообщаемыя имъ „свѣдѣнія“ не изъ области личныхъ воспоминаній (г. Тихомировъ усиленно подчеркиваетъ въ своей брошюрѣ, что отъ личныхъ воспоминаній онъ воздерживается) [1], что, при всей тенденціозности г. Тихомирова, все же имѣло бы свою цѣнность, а изъ той же легальной „Записки о противоправительственныхъ сообществахъ не столь вредныхъ“. Фантастическія „свѣдѣнія“ эти стали съ теченіемъ времени переходить изъ брошюры г. Тихомирова безъ надлежащей критики въ разныя статьи и книги и, такимъ образомъ, держаться общественнымъ достояніемъ уже въ качествѣ якобы установленныхъ фактовъ.

Но, кромѣ этой „Записки“, въ пользу существованія тайнаго общества „Земскій Союзъ“ имѣются и др. данныя, изъ которыхъ мы остановимся сначала на изданной въ декабрѣ 1882 г. въ Женевѣ брошюрѣ: „Политическая программа Общества Земскій Союзъ“. Брошюра эта издана съ предисловіемъ, написаннымъ редакторомъ „Вольнаго Слова“ Малышинскимъ, которое гласитъ дословно слѣдующее: „ad referendum: составленная въ прилагаемой формѣ политическая программа общества Земскій Союзъ вызвала раздѣленіе мнѣній среди членовъ распорядительнаго органа союза. Для выясненія возникшихъ недоразумѣній и въ виду того, что цѣли, преслѣдуемыя Земскимъ Союзомъ, никогда не были частными цѣлями замкнутаго кружка, членъ-редакторъ, подъ личною своею передъ Обществомъ отвѣтственностью, подвергаетъ настоящую программу гласному обсужденію сочленовъ и всѣхъ, кому дорого дѣло освобожденія народовъ Россіи отъ гнета прави-

---

а въ томъ числѣ и Драгомановымъ, „судейкинской“. Въ настоящее время въ литературѣ приведены данныя, свидѣтельствующія, что анархически-террористическая „Правда“ издавалась съ провокаціонными цѣлями не Судейкинымъ, а правымъ крыломъ „Священной Дружины“ (см. ст. г. Hez'a: „Правда о „Правдѣ“. „Русская Молва“ 1913 г. № 141).

[1]) См. Л. Тихомировъ. Конституціоналисты въ эпоху 1881 г. 3-е изд. М. 1895. Стр. IV.

тельственнаго произвола и неномѣрнаго сосредоточенія государственной власти" [1]).

Если не подвергать сомнѣнію словъ Мальшинскаго и признать изданную имъ „политическую программу" за документъ, изошедшій именно изъ того источника, о которомъ высказывался Мальшинскій, то приходится констатировать: 1) что у „Общества Земскій Союзъ" имѣлся свой „распорядительный органъ"; 2) что органъ этотъ состоялъ изъ нѣсколькихъ человѣкъ, ибо при обсужденіи программы „среди членовъ распорядительнаго органа Союза" происходило „раздѣленіе мнѣній"; 3) что выработанная этимъ органомъ программа оказалась чрезвычайно радикальною; 4) что принятыя на засѣданіяхъ „распорядительнаго органа" рѣшенія были переданы затѣмъ „члену-редактору" Мальшинскому,—лицу, очевидно, среди передовыхъ земствъ того времени весьма популярному и пользовавшемуся исключительнымъ довѣріемъ Союза,—дабы онъ привелъ принятыя рѣшенія въ систему.

Такимъ образомъ, основываясь на словахъ Мальшинскаго, необходимо признать, что среди передовыхъ земцевъ начала 80-хъ годовъ шла весьма интенсивная теоретическая, организаціонная и агитаціонная работа, направленная къ преобразованію нашего государственнаго строя на радикальнѣйшихъ началахъ. Но разъ это было бы такъ, то само собою разумѣется, что среди и понынѣ здравствующихъ многихъ изъ тѣхъ именно земцевъ, которые проводили въ земскихъ собраніяхъ извѣстные конституціонные адреса и группа которыхъ, дѣйствительно, было извѣстна въ обществѣ подъ именемъ „Земскаго Союза", непремѣнно сохранились бы слѣды такой выдающейся по своему значенію работы. Что же оказывается въ дѣйствительности? Оказывается, что даже такіе наиболѣе крупные земскіе и общественные дѣятели того времени, какъ П. П. Петрункевичъ, А. С. Посниковъ, Ф. И. Родичевъ, М. М. Ковалевскій, Ф. Ф. Эрисманъ, В. К. Винбергъ, В. М. Хижняковъ и др., не только абсолютно никакого отношенія къ выработкѣ „политической программы" не имѣли, но объ этомъ даже ничего и не слышали. Мало того: о самомъ существованіи на свѣтѣ „члена-редактора" программы и вмѣстѣ съ тѣмъ редактора „Вольнаго Слова",—газеты, объявившей себя (въ № 37) „прямымъ органомъ Общества Земскаго Союза и Самоуправленія",—они и не подозрѣвали... Наконецъ, тѣ они единогласно отрицаютъ самое существованіе „Зем-

---

[1] „Политическая программа Общества Земскій Союзъ", стр. 1. Программа эта приведена полностью въ моей статьѣ: „Конституціонный проектъ гр. П. П. Шувалова", напечатанной въ мартовской книжкѣ „Современника" за 1913 г.

скаго Союза", какъ тайнаго общества, тайной организаціи, а тѣмъ болѣе, какъ такой правильной организаціи, которая имѣла свой „распорядительный органъ", свою заграничную газету и т. д.

Между тѣмъ эти земцы находились тогда въ первыхъ рядахъ земскаго движенія, а нѣкоторые изъ нихъ были вмѣстѣ съ тѣмъ въ ближайшихъ личныхъ и общественно-политическихъ отношеніяхъ съ нынѣ покойными земскими дѣятелями — М. И. Петрункевичемъ, П. А. и А. А. Бакуниными, В. Ю. Скалономъ, А. И. Чупровымъ, В. А. Гольцевымъ, А. Ф. Линдфорсомъ, В. А. Савичемъ, А. П. Карпинскимъ и др., и рѣшительно никто изъ нихъ ни отъ кого и изъ покойныхъ земцевъ ни о чемъ подобномъ не слыхалъ. Другихъ же земскихъ дѣятелей, которые могли бы дѣлать то, о чемъ разсказываетъ Мальшинскій, тогда не было. Имена всѣхъ активныхъ земцевъ того времени извѣстны положительно наперечетъ.

Что же это значитъ? Что за мистификація такая? Кто такой Мальшинскій? Подробные отвѣты на эти вопросы завели бы меня слишкомъ далеко отъ темы, на которую предложила мнѣ написать редакція настоящаго сборника, — на нихъ я отвѣчу въ другой работѣ, спеціально конституціонному движенію въ 80-хъ годахъ посвященной, — но нѣсколько остановиться на личности Мальшинскаго все же необходимо и здѣсь.

Это былъ воспитанникъ Гейдельбергскаго университета, учившійся тамъ одновременно съ гр. П. П. Шуваловымъ, сдѣлавшимся послѣ событія 1 марта однимъ изъ вождей „Священной Дружины", но желавшимъ, — онъ былъ несомнѣнно искренній конституціоналистъ и вообще весьма замѣчательная личность, — использовать и самую свою принадлежность къ этой организаціи въ конституціонныхъ цѣляхъ. Тогда же въ качествѣ „мастера на всѣ руки" былъ избранъ для постановки за границей газеты Мальшинскій. Еще до этого (въ 1879 г.) Мальшинскій, будучи лично близокъ къ тогдашнему шефу жандармовъ генералъ-адъютанту А. Р. Дрентельну, былъ допущенъ въ архивы III Отдѣленія, и плодомъ работъ его тамъ явился составленный имъ и изданный въ весьма ограниченномъ числѣ экземпляровъ „III Отдѣленіемъ собственной Е. И. В. канцеляріи", — что и значится на обложкѣ книги, „Обзоръ соціально-революціоннаго движенія въ Россіи" [1]. Въ 1880 г. Мальшинскій предложилъ свои услуги въ качествѣ сотрудника знаме-

[1]) Объ этомъ см. подробнѣе въ моей книгѣ „Изъ исторіи политической борьбы" и моей статьѣ „Земскій Союзъ или Священная Дружина?" („Русская Мысль" 1912, X).

нитому въ свое время И. И. Цитовичу, издававшему тогда на казенныя деньги газету „Берегъ",—извѣстное „честное изданіе" той эпохи. Въ то же время (въ 1880 г.) Малышинскій состоялъ близкимъ сотрудникомъ газеты „Россія", официальнымъ издателемъ которой былъ Л. А. Спицаковъ, а фактическимъ П. П. Демидовъ кн. Санъ-Донато, ставшій послѣ событія 1 марта однимъ изъ главарей Дружины. Авторитетомъ „Обзора" Малышинскій пріобрѣлъ себѣ тогда репутацію „спеціалиста" въ области исторіи революціоннаго движенія, но пріобрѣлъ ее, разумѣется, лишь въ тѣхъ сферахъ, гдѣ „Обзоръ" читался,—а читался онъ, какъ совершенно секретный, лишь въ мірѣ лицъ, занимавшихся „политикой", изъ высшей знати. Поэтому, когда сталъ вопросъ о постановкѣ газеты заграницей первоначально лишь для литературной борьбы съ терроромъ, то редакторомъ газеты былъ, естественно, избранъ Малышинскій. Онъ и издавалъ въ Женевѣ газету „Вольное Слово", въ качествѣ якобы органа „Земскаго Союза", а затѣмъ (въ 1883 г.), послѣ закрытія Дружины, какъ ни въ чемъ не бывало, спокойно возвратился въ Россію, гдѣ, какъ это мнѣ совершенно достовѣрно извѣстно, сталъ помогать прежнему бывшему главарю Дружины кн. А. П. Щербатову въ изданіи его большого труда по біографіи кн. Паскевича[1]. Въ то же время онъ сталъ сотрудничать въ разныхъ органахъ печати, какъ „Русскій Вѣстникъ", „Гражданинъ" кн. Мещерскаго, и тому подобныхъ. Въ концѣ концовъ Малышинскій сдѣлался издателемъ газеты „Народъ", редакторомъ которой былъ покойный Н. И. Стечкинъ, подписывавшій иногда свои статьи псевдонимомъ „Свободный Мыслитель", — странное совпаденіе, если вспомнить, что въ то именно время, когда издателемъ редактировавшейся Стечкинымъ газеты „Народъ" Малышинскій былъ еще самъ редакторомъ женевскаго „Вольнаго Слова", подъ этимъ именно псевдонимомъ („Свободный Мыслитель") была издана въ Берлинѣ (въ 1882 г.) направленная противъ терроризма брошюра „Современные проблемы политической борьбы въ Россіи", приписывавшаяся тогда революціонерами Сувалкину, но въ дѣйствительности написанная членомъ Свящ. Дружины г. С. Ю. Витте, явившимся въ Свящ. Дружинѣ весьма близкимъ человѣкомъ, а по утвержденію г. Р—ва, даже черезъ генерала Фадеева идейнымъ творцомъ[2].

[1]) „Князь Паскевичъ. Его жизнь и дѣятельность. По неизданнымъ источникамъ составилъ генеральнаго штаба генералъ-маіоръ кн. Щербатовъ".

[2]) О послѣднемъ обстоятельствѣ см. въ выше названной статьѣ г. Нез'а: „Правда о „Правдѣ".

[3]) См. ст. г. Р—ва: „Священная Дружина и газета „Правда". „Русское Слово" 1913 г., № 141.

могъ бы, если бы пожелалъ, отвѣтить на вопросы: почему онъ, будучи уже министромъ финансовъ, такъ покровительствовалъ газетѣ Стечькина и Мальшинскаго и почему, зная, надо полагать, очень хорошо, что земская группа, извѣстная подъ именемъ „Земскаго Союза", никакого отношенія къ заграничной газетѣ Мальшинскаго не имѣла, онъ, тѣмъ не менѣе, повторяетъ, что этотъ Союзъ „имѣетъ за границей свой печатный органъ"?... [1])

Въ ту же эпоху (въ 1882 г.) въ Петербургѣ возникла газета „Свѣточъ". Издавалась она небезызвѣстнымъ г. Ирмонкинымъ, имѣвшимъ вмѣстѣ съ тѣмъ весьма близкое касательство къ женевской „Правдѣ", гдѣ онъ писалъ подъ псевдонимомъ Базарова... [2]) Въ газетѣ „Свѣточъ", по свидѣтельству одного и понынѣ здравствующаго писателя, принималъ близкое участіе одинъ изъ лидеровъ Свящ. Дружины—вышеупомянутый кн. А. П. Щербатовъ, главное дѣйствующее лицо при переговорахъ назвавшей себя „Земской Лигой" группы дружинниковъ съ революціонерами при посредствѣ д-ра Нивинскаго въ 1882 г. [3]). Въ редакціи „Свѣточа" писатель, о которомъ идетъ рѣчь, тогда мальчикъ знакомый г. Ирмошкина, а затѣмъ съ нимъ, конечно, совершенно разошедшійся, и познакомился съ кн. Щербатовымъ. Знакомство это продолжалъ онъ съ нимъ и далѣе, какъ съ человѣкомъ, по словамъ мнѣ этого писателя, „весьма прогрессивнаго образа мыслей".

Не считаю пока удобнымъ касаться имѣвшихъ мѣсто въ ту же эпоху отношеній между Мальшинскимъ и докладчикомъ по дѣламъ Свящ. Дружины гр. П. П. Вороновцу-Дашкову П. К. Шмитомъ, хотя объ этомъ и существуетъ весьма яркій для уясненія личности Мальшинскаго именно съ той стороны, о которой въ данную минуту идетъ рѣчь, документъ...

Такова была тогда картина: абсолютно никому невѣдомый среди прогрессивныхъ земцевъ редакторъ „прямого органа Общества Земскаго Союза и Самоуправленія" и находящійся въ то же время въ тѣсныхъ отношеніяхъ съ членами центра Свящ. Дружины кн. Щербатовымъ, кн. Сань-Донато, Шмитомъ и иными Мальшинскій—съ одной стороны, а съ другой—заграничная газета „Правда", имена Ирмонкина, Климова, „Свободнаго Мыслителя" и другихъ... А совершенно особое положеніе занимали при этомъ гр. П. П. Во-

---

[1]) См. С. Ю. Витте. „Самодержавіе и земство". СПБ. 1908, стр. 101.

[2]) Псевдонимъ раскрытъ Элпидинымъ. См. „Библіографическій каталогъ.—Профили редакторовъ и сотрудниковъ". Женева. 1906, стр. 82.

[3]) Объ этомъ документально разсказано въ моей книгѣ: „Изъ исторіи политической борьбы", стр. 325—346.

рощовъ-Дашковъ („Набольшіи" Дружины), флигель-адъютантъ гр. П. П. Шуваловъ („графъ Боби"), гр. Нав. Андр. Шуваловъ (потомъ посолъ въ Берлинѣ) и другіе. Всѣ эти и многія др. обстоятельства, имѣвшія мѣсто въ началѣ 80-хъ годовъ, необходимо не упускать изъ виду при объясненіи причинъ рѣзкихъ нападокъ ультра-террористической „Правды" на антитеррористическое „Вольное Слово" и выражавшихся печатно отношеній газеты Мальшинскаго и Клымова къ Свящ. Дружинѣ. Лица эти, конечно, были только наемниками, они лишь творили волю пославшихъ ихъ, но можно все-таки себѣ представить, какимъ авгурами должны были смотрѣть они другъ на друга при личныхъ встрѣчахъ... Справедливость требуетъ, однако, сказать, что, какъ ни разнообразны были „таланты" Мальшинскаго, по агентомъ полиціи, въ чемъ обвиняли его эмигранты и о чемъ недавно снова писала г-жа Прибылева [1]), онъ не состоялъ. Тутъ дѣло было не въ полиціи, а въ „высокихъ покровителяхъ" Мальшинскаго, благодаря которымъ онъ, послѣ изданія „Вольнаго Слова", могъ свободно возвратиться въ Россію въ безпощадное ко всякимъ „крамоламъ" правленіе гр. Д. А. Толстого. Вѣдь онъ дѣлалъ за границею лишь то, что было ему поручено,—такъ въ чемъ же онъ виноватъ? Сами составители вышеназванной полицейской „Записки о противоправительственныхъ сообществахъ не столь вредныхъ" писали въ ней: „предположеніе о потворствѣ или укрывательствѣ Земскаго Союза со стороны Добровольной Охраны представляется, конечно, весьма невѣроятнымъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя не пожалѣть о томъ, что высокое положеніе нѣкоторыхъ изъ членовъ сей Охраны мѣшаетъ привлеченію ихъ къ дознанію,—конечно, не въ видѣ обвиняемыхъ, а лишь въ качествѣ свидѣтелей" [2]). Такая, въ самомъ дѣлѣ, „жалость"! Даже въ качествѣ „свидѣтелей" ихъ нельзя оказалось „привлечь", — такъ гдѣ ужъ тутъ было при такихъ-то „покровителяхъ" привлекать въ качествѣ „обвиняемаго" исполнителя ихъ плановъ Мальшинскаго...

Чтобы покончить съ Мальшинскимъ, приведу еще слѣдующія строки изъ его некролога, помѣщеннаго въ формѣ передовой статьи въ издававшейся Мальшинскимъ же газетѣ „Народъ" и существовавшей еще нѣкоторое время послѣ его смерти. Сказавши, что Мальшинскій предпочиталъ литературную дѣятельность всѣ-

[1]) См. ст. г-жи Прибылевой: „О „Вольномъ Словѣ" и роли въ немъ Мальшинскаго. Историческая справка". „Русское Богатство" 1913, III. — См. и мое возраженіе на эту статью: „По поводу одной „исторической справки". „Современникъ" 1913, IV.

[2]) См. въ моей книгѣ: „Изъ исторіи политической борьбы", стр. 395.

[illegible] другой и отказался даже отъ принятія „даже самыхъ высшихъ предложеній службы государственной", авторъ некролога пишетъ:

„Дружески близкій къ нему (Мальшинскому), нынѣ покойный, генералъ-адъютантъ Ал. Ром. Дрентельнъ звалъ его, при назначеніи своемъ кіевскимъ, подольскимъ и волынскимъ генералъ-губернаторомъ, на должность правителя своей канцеляріи. Александръ Павловичъ наотрѣзъ отказался, но, благодаря своей дружбѣ съ Дрентельномъ, онъ, въ бытность послѣдняго шефомъ жандармовъ, получилъ доступъ въ архивы и могъ написать замѣчательное во всѣхъ отношеніяхъ изслѣдованіе о революціонномъ движеніи въ Россіи. Занимаясь этимъ трудными, отвѣтственными дѣломъ, А. П. Мальшинскій преслѣдовалъ одну и постоянную цѣль: онъ признавалъ самодержавіе одной изъ главнѣйшихъ основъ русскаго государства (курсивъ здѣсь и далѣе мой. *В. Б.*) и потому [illegible] противъ стремленій [illegible] законному [illegible] самодержавной власти. Мальшинскому были одинаковы антипатичны, какъ дикіе замыслы революціонеровъ, такъ и либеральныя потуги всяческихъ конституціоналистовъ, такъ и тѣ стороны житейскаго уклада, которыя, при всей законности своихъ формъ, не укрѣпляютъ, а пытаются въ томъ или иномъ смыслѣ умалить священное значеніе самодержавія. [illegible] А. П. Мальшинскій [illegible] свои мысли. Онъ пытался принести пользу [illegible] революціоннаго движенія въ Россіи. Онъ думалъ, что „Берегъ", газета Цитовича, поможетъ его излюбленной цѣли [1]; онъ думалъ, что кратковременно жившая „Россія", газета Н. Н. [illegible] сослужить нужную службу, и всего себя клалъ въ это дѣло; онъ полагалъ, наконецъ, что изданіе за границей органа періодической печати, стоящаго за интересы самодержавія,

[1] Читатель долженъ имѣть въ виду, что „Берегъ" Цитовича издавался въ 1880 г., т. е. незадолго до поѣздки Мальшинскаго за границу для изданія „Вольнаго Слова". Самъ Цитовичъ пріобрѣлъ себѣ передъ этимъ громкую „извѣстность" брошюрами: „Письма къ ученымъ людямъ", „Что дѣлали въ романѣ „Что дѣлать" и пр. О дѣятельности недавно скончавшагося Цитовича въ качествѣ редактора „Берега", которому также были „одинаково антипатичны, какъ дикіе замыслы революціонеровъ, такъ и либеральныя потуги всяческихъ конституціоналистовъ", см. мои статьи „Предки" въ газетѣ „Кіевская Мысль" 1913 г., №№ 300 и 301.

но нападающаго на отрицательныя стороны жизни, сослужитъ хорошую службу великому дѣлу" [1].

Таковы строки, посвященныя памяти Малышинскаго въ газетѣ „Народъ" и написанныя, какъ говорятъ, редакторомъ этой газеты Н. Я. Стечькинымъ тотъ же „Свободный Мыслитель": онъ бросаетъ достаточно яркій свѣтъ на дѣятельность Малышинскаго въ Россіи и за границей...

Если строки эти сопоставить съ тѣмъ фактомъ, что Малышинскимъ написано предисловіе къ изданному имъ же радикальному проекту русской конституціи отъ имени „Общества Земскій Союзъ"; если вспомнить, что подъ его редакціей издавалась въ теченіе 16 мѣсяцевъ конституціонная газета „Вольное Слово" и за его полною подписью была издана брошюра „Не знаю къ кому", въ которой онъ доказывалъ, что изданіемъ „Вольнаго Слова" онъ преслѣдовалъ конституціонныя цѣли (газета—писалъ онъ въ этой брошюрѣ—„преслѣдовала тѣ именно и исключительно тѣ цѣли, о которыхъ заявляетъ и которымъ служитъ на своихъ столбцахъ совокупнымъ трудомъ членовъ редакціи") [2]; если,—говорю я,—сопоставить все это, то станетъ совершенно яснымъ, какою темною личностью былъ основатель „прямого органа Общества Земскаго Союза и Самоуправленія" Малышинскій...

—

[1]) „Народъ", 1 іюля 1899 г., № 892. Передовая статья.

[2]) Аркадій Малышинскій. „Не знаю къ кому". Женева. 1883 г., стр. 5. Замѣчательно, что ни въ „Хроникѣ соціалистическаго движенія" (секретной книгѣ, составленной товарищемъ министра вн. д. Шебеко), ни въ „обзорахъ" департамента полиціи за 80-е годы, гдѣ издатели всѣхъ русскихъ заграничныхъ журналовъ называются по именамъ и гдѣ отмѣчаются всѣ выходившія въ Россіи и за границей нелегальныя изданія до гектографированныхъ листковъ включительно, о брошюрѣ Малышинскаго, появившейся въ 1883 г. въ Женевѣ за его полною подписью, не говорится ни слова. Мало того,—и вообще фамилія Малышинскаго въ этихъ секретныхъ изданіяхъ департамента полиціи никогда не упоминается („обзоры" департамента полиціи за 80-е годы печатались, частью полностью, частью въ извлеченіяхъ, въ журналѣ „Былое" и изданіяхъ „Русской Исторической Библіотеки" въ 1906—1907 годахъ). Когда же въ вышеупомянутой полицейской „Запискѣ" составителямъ ея пришлось говорить о Малышинскомъ, какъ основателѣ „Вольнаго Слова", то и тутъ они называютъ его не Малышинскимъ, а „Крапивинымъ", оговариваясь, что это псевдонимъ. Между тѣмъ, такого псевдонима въ эмигрантскихъ кругахъ Малышинскій не носилъ,—онъ жилъ за границей подъ своимъ именемъ,—и псевдонимъ Крапивина нашли почему-то нужнымъ дать ему сами составители „Записки". Спрашивается: зачѣмъ же такая совершенно исключительная таинственность по отношенію къ Малышинскому имѣла бы мѣсто въ секретныхъ изданіяхъ департамента полиціи, если бы „Вольное Слово" издавалось дѣйствительно „Земскимъ Союзомъ"?... Но въ томъ-то и дѣло, что это не такъ.

Словамъ этого „свидѣтеля" историкъ не можетъ придавать никакого значенія, такъ какъ они не заслуживаютъ ни малѣйшаго довѣрія. Но существуетъ касательно „Земскаго Союза", органомъ котораго будто бы было „Вольное Слово", свидѣтельство еще одного лица, справедливо пользующагося самой безупречной во всѣхъ отношеніяхъ репутаціей. Лицо это—М. П. Драгомановъ. Что же извѣстно по этому поводу изъ его сочиненій, воспоминаній и переписки? Прежде всего имѣются такія, на первый взглядъ чрезвычайно убѣдительныя въ пользу того, что „Вольное Слово", дѣйствительно, издавалось „Земскимъ Союзомъ", принадлежащія Драгоманову строки: „въ концѣ 1882 г. мнѣ было предложено спеціальнымъ делегатомъ Земскаго Союза (курсивъ мой. *В. Б.*) принять на себя редактированіе „Вольнаго Слова". Я согласился и старался сдѣлать изъ газеты, первоначально основанной съ цѣлью дать возможность разнымъ оппозиціоннымъ и революціоннымъ элементамъ въ Россіи высказывать свободно свои мнѣнія, органъ прямой агитаціи въ пользу политической свободы съ земскимъ самоуправленіемъ" [1]).

Драгомановъ не говоритъ здѣсь, какой же именно организаціей была основана газета „первоначально"; далѣе мы увидимъ, что сообщаетъ Драгомановъ и по этому поводу, но пока намъ важно не это обстоятельство, а категорическое сообщеніе Драгоманова о томъ, что редактировать газету ему было предложено „спеціальнымъ делегатомъ Земскаго Союза".

Не имѣя ни малѣйшаго основанія не довѣрять полной правдивости сообщенія такого человѣка, какъ Драгомановъ, позволительно, однако, поставить вопросъ: да не впалъ ли Драгомановъ въ заблужденіе, принявши за „спеціальнаго делегата Земскаго Союза" лицо, на такое званіе никакого права не имѣвшее?

— Но этого быть не могло,—отвѣтятъ, конечно, вѣрующія въ легенду о „Вольномъ Словѣ", какъ органѣ Земскаго Союза", лица:—Драгоманова, скажутъ они, былъ слишкомъ проницательный человѣкъ, чтобы впасть въ подобное заблужденіе. Напротивъ, зная Драгоманова, можно наврно утверждать, что, прежде чѣмъ согласиться на предложеніе „делегата", онъ, разумѣется, поставилъ ему рядъ вопросовъ о „Земскомъ Союзѣ" и, лишь убѣдившись вполнѣ, что онъ имѣетъ дѣло именно съ земской, а не съ какой-нибудь иной организаціей, онъ только и могъ согласиться стать во главѣ изданія, являющагося органомъ Земскаго Союза.

Какъ ни убѣдительно можетъ показаться такое возраженіе, а

---

[1]) М. П. Драгомановъ. Автобіографія. „Былое", 1906, VI, стр. 206.

я все-таки настаиваю на законности своего вопроса: не былъ ли Драгомановъ введенъ касательно „Земскаго Союза" въ заблужденіе и не принялъ ли онъ за таковой—Союзъ псевдо-земскій?

Основаніемъ для такого сомнѣнія служитъ мнѣ ана изъ всѣхъ тѣхъ свѣдѣній о „Земскомъ Союзѣ" и земскомъ движеніи, которыя имѣются въ произведеніяхъ Драгоманова и которыя рѣшительно расходятся съ дѣйствительностью. А именно:

1) Уже послѣ прекращенія „Вольнаго Слова" Драгомановымъ издана программа такъ называемаго „Вольнаго Союза", предполагавшагося къ созданію политическаго общества, которое, по свидѣтельству Драгоманова, „умерло въ самомъ началѣ". Въ программѣ „Вольнаго Союза", какъ это справедливо отмѣчаетъ самъ Драгомановъ, очень много общаго съ той „политической программой Общества Земскій Союзъ", о радикализмѣ которой я уже упоминалъ выше. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ предисловіи къ программѣ „Вольнаго Союза" Драгомановъ пишетъ слѣдующія, обращающія на себя вниманіе, строки: „напечатанная въ концѣ прошлаго года (т.-е. 1882. *В. Б.*) и распространившаяся въ достаточномъ количествѣ экземпляровъ „политическая программа Земскаго Союза", которая въ значительной степени есть не что иное, какъ только систематическій сводъ положеній и желаній, высказанныхъ въ упомянутыхъ (т.-е земскихъ. *В. Б.*) собраніяхъ, въ свою очередь послужила намъ поводомъ къ собранію различнаго рода политическихъ соображеній" [1]).

Если читатель броситъ хотя бы самый бѣглый взглядъ на такъ называемую „Политическую программу Общества Земскій Союзъ", а это сдѣлать нетрудно, ибо, повторяю, она напечатана мною полностью въ мартовской книжкѣ „Современника" за текущій годъ,—то, безъ сомнѣнія, онъ задастъ себѣ недоумѣнный вопросъ: какъ же это можно было говорить, что такая программа „въ значительной степени есть не что иное, какъ только систематическій сводъ отдѣльныхъ положеній и желаній, высказанныхъ въ земскихъ собраніяхъ"?! Да когда же наши земскія собранія, хотя бы даже самымъ „эзоповскимъ языкомъ", выражали „положенія" и „желанія", чтобы—даже не самодержавіе, а самый монархическій принципъ былъ упраздненъ: чтобы „на время отдыха отъ занятій обѣ Думы („Государственная" и „Союзная") оставляли изъ своей среды наблюдательныя за дѣйствіями правительства и сношеній съ нимъ и областями комиссіи": чтобы „при основатель-

[1]) „Собраніе политическихъ сочиненій М. П. Драгоманова. Т. I. Парижъ. Стр. 276.

поети опасенія государственнаго переворота" эти „наблюдательныя комиссіи" были „уполномочены обращаться съ объяснительными манифестами къ областнымъ самоуправленіямъ и созывать Думы"; чтобы, „въ случаѣ внѣшней опасности или возмущенія одной изъ областей, Думы собирались бы сами, если не послѣдуетъ созыва отъ главы государства (термина „монархъ" въ программѣ совѣсѣмъ нѣтъ), и не могли быть распущены впредь до миновапія опасности, о чемъ Думы постановляютъ сами"; чтобы гражданамъ было предоставлено „право сопротивленія незаконнымъ дѣйствіямъ агентовъ власти"; чтобы охрана политическихъ правъ гражданъ была поручена выбраннымъ мировымъ судьямъ, которымъ „предоставляется на личное усмотрѣніе требовать въ случаѣ надобности содѣйствія вооруженной силы, обязанной немедленно оказывать требуемое содѣйствіе", и т. д. и т. д. въ томъ же родѣ

До какой же степени нужно было быть оторваннымъ отъ жизни нашихъ земствъ, чтобы написать, что подобная программа въ „значительной степени" плодъ „положеній" и „желаній", высказанныхъ нашими земскими собраніями!.. И пусть не подумаетъ кто-либо, что слова Драгоманова можно истолковать въ томъ смыслѣ, что они относятся лишь къ той части „программы", въ которой говорится объ организаціи волости и уѣзда. Нѣтъ, центръ тяжести программы, конечно, не тамъ, а въ организаціи центральнаго управленія; въ этомъ же отношеніи между высказанными земскими собраніями „желаніями" и программою якобы „Земскаго Союза" лежитъ такая безконечная пропасть [1], что, если бы не было несомнѣннымъ фактомъ, что вышецитированныя строки принадлежатъ дѣйствительно Драгоманову, то можно было бы подумать, что онѣ написаны какимъ-нибудь совершенно чуждымъ русской жизни иностранцемъ...

2) Краснѣльное доказательство полной оторванности Драгоманова отъ земской среды существуетъ и другое: въ 1881 году произошелъ въ земской жизни Россіи очень крупный фактъ: въ Симферополѣ былъ арестованъ предсѣдатель Таврической губ. земской управы В. К. Виноваръ (онъ членъ 4-й Госуд. Думы). Онъ былъ отвезенъ въ тюрьму прямо изъ земской управы, провелъ въ заключеніи три недѣли и затѣмъ былъ отправленъ подъ надзоръ полиціи въ свое имѣніе, откуда ему потомъ разрѣшили переѣхать въ Керчь. Фактъ этотъ, вслѣдствіе общественнаго положенія въ

[1]) См. В. Ю. Скалонъ. „Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія. Обзоръ земскихъ отзывовъ и проектовъ". М. 1884. Ср. брошюру того же автора: „Мнѣнія земскихъ собраній о нашемъ современномъ положеніи".

земскомъ мірѣ лица, съ которымъ это случилось, сталъ широкимъ образомъ извѣстенъ въ этой сферѣ. И что же? Сначала бывшій сотрудникъ, а потомъ и редакторъ газеты, заявившей, что она является „прямымъ органомъ Земскаго Союза", М. П. Драгомановъ не зналъ о такомъ крупномъ фактѣ въ теченіе, по крайней мѣрѣ, восьми лѣтъ. Уже въ *1889 г.* въ № 1 женевской газеты „Свободная Россія", а затѣмъ и въ отдѣльной брошюрѣ („Либерализмъ и земство въ Россіи"), Драгомановъ, по поводу одного сообщенія Леруа Больё, писалъ такія въ высшей степени характерныя для занимающаго насъ теперь вопроса строки: „Г. Леруа Больё сообщаетъ, что г. Гордѣенко и другихъ (авторовъ харьковскаго земскаго адреса. *В. Б.*) предположено было сослать въ Сибирь и что только гр. Лорисъ-Меликову удалось остановить эту мѣру. Не знаемъ, насколько вѣрно это свѣдѣніе. Неизвѣстно и то, сколько земцевъ пострадало до сихъ поръ за либерализмъ, кромѣ г. Петрункевича, высланнаго изъ Черниговской въ Костромскую губ. Слухи, которые ходили о г. Винбергѣ изъ Таврической губ. и г. Костливцевѣ изъ Новгородской, не ясны" [1]).

Можно строить по поводу этихъ словъ Драгоманова какія угодно гипотезы: можно сослаться и на то, что земцы вообще „туги" по части информированія печати, что не всѣ письма изъ Россіи, направлявшіяся для сообщенія ихъ содержанія въ „Вольномъ Словѣ", доходили, вслѣдствіе перлюстраціи ихъ, по назначенію и т. д., но развѣ же всѣмъ этимъ можно объяснить, чтобы редакторъ „прямого органа Земскаго Союза" не былъ въ состояніи провѣрить дошедшій до него „неясный слухъ" о фактѣ, происшедшемъ съ В. К. Винбергомъ и будто бы съ М. А. Костливцевымъ [2]), въ теченіе 8 лѣтъ?.. А „спеціальный делегатъ Земскаго Союза", бывшій у Драгоманова въ концѣ 1882 г.,—онъ тоже объ этомъ ничего не зналъ? А другіе члены той группы, которую Драгомановъ называетъ „Земскимъ Союзомъ" и съ которыми, судя по опубликованнымъ письмамъ Драгоманова къ г. Павлику, а также нѣкоторымъ другимъ даннымъ, онъ вступалъ лично,—они также ничего не знали о фактѣ съ В. К. Винбергомъ, кромѣ „неясныхъ слуховъ"?... Да что же это были за „земцы"? Нѣтъ, подобная полнѣйшая неосвѣдомленность Драгоманова о томъ, что творилось въ земскомъ мірѣ, является тѣмъ „зубомъ" Кювье, на основаніи котораго, если бы и не было другихъ данныхъ, по-

[1]) Сочиненія Драгоманова, т. II, стр. 826.

[2]) Съ губернскимъ гласнымъ Новгородскаго земства М. А. Костливцевымъ ничего подобнаго не было.

тьерждающихъ то же заключеніе, уже можно было бы утверждать, что кто-то Драгоманова съ „Земскимъ Союзомъ" прямо-таки мистифицировалъ. И тѣмъ настойчивѣе приходится ставить вопросъ: какая же организація „первоначально" основала газету „Вольное Слово"? Не говоритъ ли чего-нибудь и по этому поводу Драгомановъ? Да, говоритъ.

3) Вступивши въ исполненіе редакторскихъ обязанностей, Драгомановъ напечаталъ въ „Вольномъ Словѣ" (за своею подписью) статью, въ которой содержатся такія строки: „пріобрѣтеніе этого самоуправленія составляетъ первую цѣль „Общества Земскій Союзъ", при помощи котораго основана была газета „Вольное Слово" [1]).

Еще опредѣленнѣе говоритъ по этому поводу Драгомановъ въ другомъ мѣстѣ: „послѣ неудачнаго опыта Кіевской Лиги (попытки объединенія разныхъ оппозиціонныхъ и революціонныхъ элементовъ) въ августѣ 1881 года Земскій Союзъ приступилъ къ изданію своего органа „Вольное Слово" въ Женевѣ" [2]).

Значитъ, съ самаго возникновенія „Вольнаго Слова" (съ августа 1881 года) газета эта, по словамъ Драгоманова, считалась уже Земскимъ Союзомъ „своимъ органомъ"... Наконецъ, рѣшительнымъ образомъ заявилъ Драгомановъ о томъ же и еще разъ.

Въ „Воспоминаніяхъ о переговорахъ „Добровольной Охраны" и „Исполнительнаго Комитета Русской Соц.-Рев. партіи" въ 1882 г." Драгомановъ писалъ: „въ іюлѣ 1882 г. я былъ въ Женевѣ и принималъ довольно дѣятельное участіе въ „Вольномъ Словѣ", основанномъ организаціей, которая носила названіе „Земскій Союзъ" и имѣла цѣлью политическую реформу Россіи на началахъ самоуправленія земскихъ единицъ" [3]).

Такимъ образомъ, не можетъ подлежать никакому сомнѣнію, что Драгомановъ искренно вѣрилъ, будто „Вольное Слово" было „основано" „организаціей", носившей имя „Земскаго Союза". Между тѣмъ мы уже видѣли и еще увидимъ, что вѣра эта могла покоиться лишь на полномъ заблужденіи Драгоманова въ вопросѣ о томъ, что представлялъ собою въ дѣйствительности „Земскій Союзъ".

4) Велика ли была, по мнѣнію Драгоманова, численность той „организаціи", которую онъ называлъ „Земскимъ Союзомъ", и въ какихъ приблизительно мѣстахъ Россіи находились члены ея? Въ № 60 „Вольнаго Слова" (слѣдовательно, уже подъ ред. Драгома-

---

[1]) „Вольное Слово", № 52.

[2]) Сочиненія Драгоманова, т. II, стр. 819.

[3]) Воспоминанія Драгоманова подъ вышеказаннымъ названіемъ былъ напечатаны въ № 13 „Былого" (заграничнаго).

нова) была помѣщена статья, подписанная буквою Ц. (эмигранта Цакни): „Самодержавіе и ближайшія задачи его противниковъ“. Статья эта была помѣщена въ формѣ письма въ редакцію и снабжена Драгомановымъ очень интересными примѣчаніями. Между прочимъ по поводу „экономической программы“ „Земскаго Союза“ Драгомановъ писалъ: „мы лично позволимъ себѣ высказать по этому поводу мнѣніе, какъ видно, несогласное съ мыслями какъ автора статьи, такъ и многихъ членовъ Земскаго Союза“ [1]). Въ какомъ бы ограничительномъ смыслѣ ни понимать здѣсь выраженіе „многіе члены Земскаго Союза“ (и это еще лишь такіе, съ которыми по вопросу объ экономической программѣ Драгомановъ несогласенъ, а были, значитъ, и такіе,—хотя, можетъ быть, и немногіе,—съ которыми онъ былъ солидаренъ,—иначе Драгомановъ сказалъ бы, что онъ не согласенъ съ мнѣніемъ по этому поводу всего Союза), но, все-таки, что же нибудь выраженіе это да значитъ? Ну, хоть 10—15 человѣкъ, которые состояли членами „организаціи“ Земскій Союзъ, должно же было, если судить по этимъ словамъ Драгоманова, существовать?

Гдѣ же находились эти члены? Послушаемъ еще разъ Драгоманова. „Послѣ кіевскихъ переговоровъ земцевъ съ революціонерами (т. е. переговоровъ двухъ земцевъ—П. П. Петрункевича и А. Ф. Линдфорса—съ кіевскими террористами. Объ этомъ я упомяну еще ниже. *В. Б.*) земцы привлекли къ себѣ только нѣкоторые „легальные“ элементы болѣе или менѣе радикальнаго направленія и въ томъ числѣ нѣсколько человѣкъ украинофильскаго направленія. Образовавшійся тогда союзъ нѣкоторыхъ изъ его участниковъ называли не безъ ироніи, какъ это часто бываетъ, „Лигою оппозиціонныхъ элементовъ“ или просто „Лигою“. Она распространила свои сношенія и на сѣверныя губерніи, гдѣ въ 1880—81 г.г. даже получила большее, чѣмъ на югѣ, распространеніе и организацію, когда изъ нея образовалось „Общество Земскаго Союза и Самоуправленія“ или просто „Земскій Союзъ“ [2]).

Итакъ, „Земскій Союзъ“ имѣлъ „въ сѣверныхъ губерніяхъ“ даже „большее, чѣмъ на югѣ, распространеніе и организацію“.

Это сообщеніе Драгоманова чрезвычайно важно, ибо оно прямо ведетъ насъ къ вопросу: въ какихъ же именно губерніяхъ дѣйствовали въ то время „на сѣверѣ“ наиболѣе прогрессивные земцы? Вѣдь, по словамъ Драгоманова, членовъ въ „Земскомъ Союзѣ“ было все-таки „много“, а съ другой стороны, не только всѣ губерніи

---

[1]) „Вольное Слово“, № 60.

[2]) Сочиненія Драгоманова, т. II, стр. 819.

гдѣ пѣснопѣли тогда наиболѣе передовые земцы, но и самыя имена этихъ земцевъ извѣстны наперечетъ.

Такимъ образомъ, становится совершенно необходимымъ, для рѣшенія вопроса, не заблуждался ли М. П. Драгомановъ въ томъ, что такое былъ тотъ „Земскій Союзъ", съ которымъ онъ имѣлъ дѣло,—найти какія-либо указанія со стороны самихъ земскихъ дѣятелей эпохи конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ, подтверждающія или опровергающія сообщенія о „Земскомъ Союзѣ", находящіяся въ произведеніяхъ Драгоманова.

Я это и сдѣлалъ, и результатъ такой провѣренной работы для самого существованія „Земскаго Союза", какъ организаціи, а тѣмъ болѣе для какого бы то ни было отношенія со стороны этого Союза къ выработкѣ вышеупомянутой „политической программы" или основанія имъ какой-либо заграничной газеты, или признанія ея „своимъ органомъ", получился безусловно **отрицательный**.

Въ какихъ именно губерніяхъ происходило тогда земское движеніе „на сѣверѣ"? Такое движеніе имѣло наиболѣе интенсивный характеръ, какъ извѣстно, въ Тверской губ. Что же,— принимая и участіе тверскіе земцы въ „Земскомъ Союзѣ", какъ организаціи, вырабатывали они „политическую программу", считали „своимъ органомъ" газету „Вольное Слово"? Всѣ тверскіе земцы, къ которымъ я по этому поводу обращался, единогласно утверждаютъ, что ничего подобнаго не было. Ф. П. Родичевъ, напр. (онъ былъ въ концѣ 70-хъ и началѣ 80-хъ годовъ Весьегонскимъ предводителемъ дворянства и принималъ самое активное участіе въ земскомъ движеніи), совершенно отрицаетъ самое существованіе тогда въ Россіи „Земскаго Союза". О Тверской губ. онъ заявляетъ категорически, что о существованіи „Земскаго Союза" въ ней и рѣчи быть не можетъ,—да и въ др. губерніяхъ, въ томъ числѣ и Черниговской, такой организаціи не было. Съ извѣстнымъ земскимъ дѣятелемъ Черниговской губ. А. П. Карпинскимъ Ф. П. Родичевъ находился тогда въ тѣсныхъ сношеніяхъ именно на почвѣ общихъ имъ конституціонныхъ стремленій, и если бы Карпинскій не только самъ былъ членомъ „Земскаго Союза", но если бы онъ имѣлъ хотя какое-нибудь къ нему касательство, то, конечно, объ этомъ у него не могло бы не быть бесѣды съ Ф. П. Родичевымъ, а это никогда и не было. Все это Ф. П. Родичевъ собирался написать самъ въ статьѣ, которую такъ и предполагалъ назвать: „Свидѣтельское показаніе". Вѣроятно, онъ и исполнитъ свое намѣреніе.

Совершенно то же самое говоритъ о Тверской губ. покойный

М. И. Петрункевичъ, то же самое говорятъ и другіе, нынѣ здравствующіе, старые тверскіе земцы.

Такъ обстоитъ дѣло относительно Тверской губ. [1]). Если взять губернію Московскую или, правильнѣе, г. Москву, гдѣ центромъ общественнаго движенія была редакція „Русскихъ Вѣдомостей", гдѣ издавалась газета „Земство" и гдѣ находились такіе выдающіеся дѣятели, какъ А. С. Посниковъ (онъ былъ уже тогда, между прочимъ, и гласнымъ Смоленскаго губ. земства), А. И. Чупровъ, В. Ю. Скалонъ, В. А. Гольцевъ и др., то и тутъ окажется, что съ „Земскимъ Союзомъ" дѣло обстояло совершенно такъ же, какъ и въ Тверской губ. Именно А. С. Посниковъ (нынѣ членъ 4-й Госуд. Думы) въ бесѣдѣ со мной опять-таки самымъ категорическимъ образомъ отрицалъ существованіе „Земскаго Союза", какъ организаціи. Если бы такой „Союзъ" существовалъ, то, по словамъ А. С. Посникова, онъ **не могъ бы о немъ не знать и самъ**, и отъ лицъ, съ которыми онъ находился въ ближайшихъ отношеніяхъ—А. И. Чупрова, В. Ю. Скалона, В. А. Гольцева и др. А изъ какихъ же другихъ земцевъ и могъ состоять въ Москвѣ „Земскій Союзъ", если бы онъ тамъ существовалъ и занимался тѣми дѣлами, о которыхъ разсказываетъ М. И. Драгомановъ? [2])

Такъ кто же, наконецъ, были члены того „Земскаго Союза", который, по словамъ Драгоманова, имѣлъ на сѣверѣ даже большее, чѣмъ на югѣ, распространеніе и организацію?

Можетъ быть, то были выдѣтные земцы рязанскіе,—напр., А. И. Кошелевъ? Но Кошелевъ принадлежалъ въ это время къ противникамъ даже всесословной волости... [3])

Но, прежде чѣмъ перейти къ вопросу о томъ, не могла ли идти у Драгоманова рѣчь о такихъ выдающихся земскихъ дѣятеляхъ Черниговской губерніи, какъ А. Ф. Линицкій и др. южные земцы, необходимо сказать вкратцѣ, что, по самымъ несомнѣннымъ свидѣтельствамъ непосредственныхъ участниковъ зем-

[1]) Авторъ капитальной работы „Исторія Земства", и вмѣстѣ съ тѣмъ историкъ земства Тверского, Б. Б. Веселовскій, хотя употребляетъ въ своей „Исторіи Земства" нѣсколько разъ терминъ „Земскій Союзъ", но исключительно на основаніи требующей, какъ уже сказано выше, самой тщательной критической провѣрки литературы предмета. Самъ Б. Б. Веселовскій, какъ онъ это мнѣ говорилъ, ни въ исторіи земства Тверского, ни земства др. губерній ни малѣйшихъ слѣдовъ существованія Земскаго Союза не нашелъ.

[2]) Нѣчто по этому поводу читатель не найдетъ и въ недавно вышедшей, посвященной пятидесятилѣтію „Русскихъ Вѣдомостей", обширной, наполненной весьма содержательными воспоминаніями сотрудниковъ этой газеты, книгѣ: „Русскія Вѣдомости. 1863—1913. Сборникъ статей".

[3]) См. статьи Кошелева въ №№ 15, 21 и др. газеты „Земство" за 1881 г.

ского движенія конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ, происходили тогда событія, въ результатѣ которыхъ явилась группировка наиболѣе прогрессивныхъ земцевъ, ставшая извѣстною подъ именемъ „Земскаго Союза"?

„Въ октябрѣ 1878 г.,—сообщалъ въ письмѣ ко мнѣ П. П. Петрункевичъ,—нѣсколько черниговскихъ земцевъ и кіевскихъ украинофиловъ рѣшили воспользоваться празднованіемъ въ Харьковѣ юбилея малороссійскаго писателя Квитки съ цѣлью завязать сношенія съ земцами южныхъ губерній, а также съ разными общественными дѣятелями, которые съѣдутся на юбилей, и поставить вопросъ о борьбѣ за политическую свободу и конституцію. Эта задача была исполнена на юбилейномъ банкетѣ и встрѣтила сочувствіе довольно разнообразнаго общества, но вопросъ объ организаціи Союза тутъ **не поднимался**" [1]).

Послѣ этого П. П. Петрункевичъ и А. Ф. Линдфорсъ, „не по порученію кого-либо, а совершенно самостоятельно", рѣшили вступить въ непосредственныя сношенія съ террористами, съ цѣлью убѣдить ихъ прекратить терроръ (тогда были уже убиты въ Кіевѣ жандармскій офицеръ Гейкингъ, въ Петербургѣ шефъ жандармовъ Мезенцевъ и др.) и дать возможность обществу добиваться политической свободы не такими обоюдоострыми средствами. Такое засѣданіе и состоялось въ Кіевѣ, но террористы (Оспинскій, Ковалевская и др.) съ предложеніемъ П. П. Петрункевича и А. Ф. Линдфорса не согласились [2]). Вотъ тутъ-то въ Кіевѣ (въ случаѣ, если бы террористы согласились прекратить терроръ) и предполагалось основать „Лигу", въ которую бы вошли: 1) земцы, 2) украинофилы, 3) революціонеры и 4) поляки, но осуществленія этотъ проектъ не получилъ, и самая мысль о Лигѣ, по свидѣтельству П. П. Петрункевича, „была оставлена". Послѣ этого тѣ же двое земцевъ отправились въ Тверь, Москву и Петербургъ, гдѣ и начали агитацію въ пользу созыва земскаго нелегальнаго съѣзда. Такой съѣздъ и состоялся въ концѣ марта 1879 года въ Москвѣ,—здѣсь я разсказывалъ со словъ не одного только П. П. Петрункевича, но также Ф. Н. Родичева и другихъ участниковъ этого съѣзда,—и въ немъ приняли участіе П. П. и М. П. Петрункевичи, П. А. и А. А. Бакунины, Ф. Н. Родичевъ, В. А. Гольцевъ, А. И. Чупровъ, Н. А. Корсаковъ, кн. С. М. Крапоткинъ, А. Ф. Линдфорсъ,

[1] Болѣе подробно письмо ко мнѣ П. П. Петрункевича цитируется въ моей книгѣ: „Изъ исторіи политической борьбы". См. также ст. П. П. Петрункевича въ сборникѣ „Памяти В. А. Гольцева".

[2]) Объ этихъ переговорахъ см., кромѣ разсказа П. П. Петрункевича, также „Воспоминанія" В. К. Дебагорія-Мокріевича (стр. 300—301).

В. А. Савичъ, В. Л. Берендтамъ, Ю. Ю. Цвѣтковскій [1]), Павловскій, Длускій и другіе. Строго говоря, „земцы“ только и были на этомъ съѣздѣ изъ губерній Тверской, Московской и Черниговской, остальные принадлежали къ украинофильскимъ дѣятелямъ изъ неземскихъ губерній (В. Л. Берендтамъ и еще одно лицо, которое мы не называемъ, ибо оно еще здравствуетъ, а изъ здравствующихъ мы называемъ только тѣхъ, отъ кого имѣемъ на то разрѣшеніе), судебнымъ дѣятелямъ (кн. Крапоткинъ и Павловскій,—первый москвичъ, второй изъ Харькова), университетскимъ (А. И. Чупровъ и нѣкоторые другіе) и, наконецъ, польскій дѣятель Длускій. Тѣмъ не менѣе, земцевъ было большинство, ибо изъ Тверской губерніи въ съѣздѣ принимало участіе десять человѣкъ. На съѣздѣ былъ поставленъ вопросъ объ организаціи тайнаго общества для достиженія конституціоннаго строя въ Россіи, но эта мысль была съѣздомъ рѣшительно отклонена и, взамѣнъ того, по предложенію Ф. И. Родичева, было постановлено продолжать такіе же съѣзды, на которыхъ и обсуждать политическіе вопросы, выдвигаемые самою жизнью. Вмѣстѣ съ тѣмъ было рѣшено дѣйствовать и чрезъ земскія собранія путемъ подачи правительству адресовъ. Мысль объ адресахъ и была реализована въ нѣсколькихъ губерніяхъ, а что касается дальнѣйшихъ съѣздовъ, то ихъ, вслѣдствіе послѣдовавшихъ за покушеніемъ Соловьева 2 апрѣля 1879 г. усиленныхъ репрессій, осуществить болѣе не удалось, такъ что земскіе адреса 1881 г. явились уже не результатомъ сговора земцевъ, а дѣломъ частной инициативы земскихъ конституціоналистовъ отдѣльныхъ губерній (Нечаевъ, Костяевцевъ и др. земцы Новгородской губ. на Московскомъ съѣздѣ не были), частью принадлежавшихъ къ земской группѣ, сплотившейся на Московскомъ съѣздѣ, а частью даже и не находившихся съ ней въ сношеніяхъ. Однако и эти адреса все же явились результатомъ именно того толчка, который былъ данъ земско-конституціонному движенію Московскимъ съѣздомъ 1879 года. Такимъ образомъ, тайнаго общества земцевъ тогда не образовалось, никакого „распорядительнаго органа“ въ земской группѣ, о которой идетъ рѣчь, учреждено не было, ни о какой выработкѣ „политической программы“ и ни о какой заграничной газетѣ даже самая мысль не возникала. Была мысль лишь о

---

[1]) Ю. Ю. Цвѣтковскій скончался лишь недавно. Замѣчательно, что не только въ его некрологахъ („Русскія Вѣдомости“, „Рѣчь“ и др. газеты), но и въ статьѣ г. Хатченько, содержащей весьма интересныя воспоминанія о Цвѣтковскомъ, какъ общественномъ дѣятелѣ, объ его участіи въ „Земскомъ Союзѣ“ ничего не говорится. (См. журналъ „Украинская Жизнь“ 1913 г., іюль—августъ, стр. 94—111).

дѣйствіяхъ земцевъ совмѣстно съ литераторами въ легальной прессѣ, для чего П. Н. Петрункевичъ велъ въ присутствіи В. Н. Герарда и А. П. Философовой переговоры съ Н. К. Михайловскимъ; была и попытка поставить собственную легальную газету, для чего Ф. Н. Родичевъ хлопоталъ о пріобрѣтеніи газеты „Молва“ у В. А. Полетики; къ этому дѣлу былъ привлеченъ и черниговскій земецъ А. П. Каринскій, редакцію предполагалось поручить кн. А. В. Васильчикову; но все это не привело ни къ какимъ результатамъ [1]). Тѣмъ не менѣе, брошенная на Московскомъ съѣздѣ мысль о тайномъ обществѣ или тайномъ съѣздѣ стала какъ бы носиться въ воздухѣ, и членовъ земской группы, ведшей конституціонную агитацію, стали называть Земскимъ Союзомъ. Это названіе упрочилось за ней и въ средѣ правительства, и въ средѣ общества, и въ средѣ революціонеровъ, и въ средѣ самихъ земцевъ. Въ этомъ лишь смыслѣ только и можно говорить о дѣйствительномъ Земскомъ Союзѣ. Онъ существовалъ, если позволительно такъ выразиться, больше психологически, чѣмъ фактически, и во всякомъ случаѣ къ петро-земскому союзу, отъ имени котораго дѣйствовалъ за границей Мальшинскій, земская группа, проводившая земскіе адреса, никакого отношенія не имѣла.

Что же касается газеты „Вольное Слово“, то она была до такой степени чужда группѣ земскихъ конституціоналистовъ, что даже такіе члены ея, какъ П. Н. Петрункевичъ, Ф. Н. Родичевъ и другіе, по ихъ собственнымъ словамъ, ни одного номера этой газеты и не видѣли. Такая полная чуждость „Вольнаго Слова“ этой группѣ, равно какъ и самое существо дальнѣйшихъ работъ

[1]) Еще до Московскаго съѣзда однимъ выдающимся южнымъ земцемъ была составлена брошюра „Ближайшія задачи земства“, въ числѣ которыхъ намѣчалось требованіе созыва „Учредительнаго Собранія“. Брошюру эту увезъ для напечатанія въ Галиціи одинъ извѣстный украинофилъ, но тамъ наборъ былъ арестованъ, и съ единственнаго сохранившагося экземпляра брошюры содержаніе ея было воспроизведено 1883 г. въ „Вольномъ Словѣ“ подъ заглавіемъ „Земскій голосъ изъ недавняго времени“. Кѣмъ именно брошюра составлена, это мнѣ хорошо извѣстно отъ самого автора, написавшаго мнѣ по этому поводу письмо, о чемъ я и упомянулъ въ ст. „Земскій Союзъ или Священная Дружина“ („Русск. Мысль“, 1912, IX, стр. 83). — но назвать его въ печати по имени я не считалъ себя въ правѣ, ибо, находясь тогда заграницей, не имѣлъ случая попросить на то разрѣшенія автора брошюры. Въ настоящее время авторъ брошюры, безъ моего съ его стороны согласія, названъ въ ст. А. А. Корнилова „Къ исторіи конституціоннаго движенія конца 70-хъ и начала 80-хъ г.г.“ („Р. Мысль“, 1913, VII, стр. 38) по имени. Можно подумать, что хотя онъ и спорный лидеръ земскаго движенія того времени принималъ участіе въ составленіи „политической программы Общества Земскій Союзъ“, но и этого, какъ мнѣ извѣстно отъ него самого, рѣшительно не было.

группы исключительно въ легальной сферѣ, разумѣется, исключали всякую возможность протеста со стороны группы противъ объявленія „Вольнымъ Словомъ“ себя „прямымъ органомъ Земскаго Союза“. Говорить здѣсь болѣе подробно о „Вольномъ Словѣ“ значило бы входить въ детальную исторію этой газеты, а такъ какъ предметомъ настоящей статьи является исключительно „Земскій Союзъ“, то для этой цѣли совершенно достаточно лишь основаннаго на неопровержимыхъ аргументахъ констатированія того факта, что группа земцевъ „на сѣверѣ“, гдѣ, по словамъ Драгоманова, „Земскій Союзъ“ получилъ „большее, чѣмъ на югѣ, распространеніе и организацію“, за границею „своего органа“ не имѣла и „Вольное Слово“ имъ не было.

Но если Драгомановъ заблуждался относительно „сѣвера“, то не былъ ли онъ правъ, по крайней мѣрѣ, относительно „юга“, а также не имѣлъ ли „Земскій Союзъ“ на „сѣверѣ“ хотя бы отдѣльныхъ членовъ, однимъ изъ которыхъ, быть можетъ, былъ В. А. Гольцевъ, тѣмъ болѣе, что, со словъ самого Гольцева, извѣстенъ фактъ пересылки имъ денегъ для „Вольнаго Слова“? Правда, деньги эти Гольцевъ получалъ не отъ земцевъ, а отъ гр. П. П. Шувалова, къ группѣ земскихъ конституціоналистовъ, по свидѣтельству нѣсколькихъ ея членовъ, никакого отношенія не имѣвшаго, но все-таки самый фактъ пересылки Гольцевымъ денегъ „Вольному Слову“ указываетъ же на нѣкоторую его съ этой газетой связь. Можетъ-быть, связь эта была и еще болѣе тѣсною, можетъ-быть Гольцевъ сотрудничалъ въ „Вольномъ Словѣ“, можетъ-быть принималъ участіе въ выработкѣ „политической программы Общества Земскій Союзъ“ и т. д.? Изслѣдованіе и этихъ вопросовъ даетъ столь же отрицательный результатъ, какъ и относительно всѣхъ „сѣверянъ“, о которыхъ шла рѣчь выше. Кто изъ земцевъ могъ быть членомъ того „Земскаго Союза“, о которомъ говоритъ Драгомановъ, среди „южанъ“? Конечно, прежде всего земцы черниговскіе -А. П. Каршинскій, А. Ф. Линдфорсъ, В. А. Савичъ, В. М. Хижняковъ и др. Но я уже упоминалъ, что, по свидѣтельству Ф. И. Родичева, Каршинскій не принадлежалъ къ этому Союзу.

То же самое, какъ относительно Каршинскаго, такъ и др. черниговскихъ земцевъ, свидѣтельствуетъ и В. М. Хижняковъ—извѣстный старый земскій дѣятель, бывшій предсѣдатель черниговской губ. земской управы и черниговскій городской голова, находящійся за свою „неблагонадежность“ въ опалѣ у администраціи и понынѣ. „Положительно могу сказать,—писалъ въ письмѣ ко мнѣ В. М. Хижняковъ,—что „Земскаго Союза“ не было. Состоя въ хорошихъ личныхъ отношеніяхъ съ Линдфорсомъ, Савичемъ, Карпин-

скимъ и др. передовыми земцами, я зналъ бы о немъ, если бы онъ существовалъ". Черниговскимъ земцемъ состоялъ тогда и П. П. Петрункевичъ, но послѣ извѣстныхъ событій съ Черниговскимъ земскимъ адресомъ онъ былъ высланъ изъ Черниговской губ. въ Костромскую. Допустимо, поэтому, на первый взглядъ предположеніе, что, будучи насильственно оторванъ отъ главныхъ дѣятелей движенія въ Черниговской губ., П. П. Петрункевичъ могъ и не знать о возникновеніи среди черниговскихъ земцевъ „Земскаго Союза" и его нелегальной дѣятельности. Это предположеніе, однако, сверхъ свидѣтельства В. М. Хижнякова, совершенно разбивается о такой фактъ: въ Костромской губ. П. П. Петрункевича неоднократно навѣщалъ А. Ф. Линдфорсъ, ведшій вмѣстѣ съ нимъ вышеупомянутые переговоры съ террористами въ Кіевѣ и вообще работавшій всегда съ нимъ рука объ руку, но, по свидѣтельству П. П. Петрункевича, ни о „Земскомъ Союзѣ", ни объ его „политической программѣ", ни о „Вольномъ Словѣ" Линдфорсъ ему никогда ничего не говорилъ. Если бы Линдфорсъ имѣлъ къ нелегальной дѣятельности въ земской средѣ хоть какое-нибудь отношеніе, то онъ,—говоритъ мнѣ П. П. Петрункевичъ,—въ силу существовавшихъ между ними самыхъ близкихъ отношеній и полнаго единства политическихъ взглядовъ, поставилъ бы его въ курсъ этихъ дѣлъ. Но ничего подобнаго никогда не было, изъ чего П. П. Петрункевичъ и заключаетъ совершенно основательно, что А. Ф. Линдфорсъ никакого отношенія къ составленію „политической программы Общества Земскій Союзъ", „Вольному Слову", какъ газетѣ, считавшейся „Земскимъ Союзомъ" органомъ печати „своимъ", и т. д. не имѣлъ.

Кто же еще? Харьковскій земецъ Е. С. Гордѣенко? Но это былъ, по свидѣтельству всѣхъ его знавшихъ лицъ, человѣкъ такихъ „умѣренныхъ" взглядовъ, что ни на какую „нелегальную" дѣятельность былъ рѣшительно неспособенъ.

В. К. Винбергъ, понесшій кару въ Таврической губ. за свои политическія убѣжденія въ 1881 г.? Да, конечно, это былъ и тогда очень активный земскій конституціоналистъ, но, какъ говорилъ мнѣ самъ В. К. Винбергъ, ни къ какой организаціи онъ тогда не принадлежалъ, никакого отношенія ни къ „Политической программѣ", ни къ „Вольному Слову" не имѣлъ и возбудилъ въ 1881 г. вопросъ въ Таврическомъ губ. земскомъ собраніи о конституціи исключительно по своей собственной иниціативѣ. Затѣмъ В. К. Винбергъ былъ поставленъ въ условія, въ силу которыхъ его общественная дѣятельность надолго прервалась.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что не только „многихъ" членовъ „Земскаго Союза", принимавшихъ участіе въ той нелегальной

работѣ Союза, о которой говоритъ Драгомановъ, но ни одного изъ нихъ ни „на сѣверѣ", ни на „югѣ" среди земцевъ пока найти нельзя.

Остается еще, впрочемъ, В. А. Гольцевъ. Это былъ человѣкъ очень активный и очень экспансивный. Онъ принималъ несомнѣнно участіе въ разныхъ „нелегальныхъ" дѣлахъ и дважды былъ арестуемъ. Объ этихъ дѣлахъ онъ очень охотно разсказывалъ многимъ, но среди этихъ разсказовъ никто изъ очень близкихъ Гольцеву лицъ не слышалъ ничего объ его участіи въ составленіи „политической программы" или какомъ-либо иномъ отношеніи къ „Вольному Слову", за исключеніемъ пересылки для него денегъ, которыя Гольцевъ получалъ для этой цѣли отъ гр. П. П. Шувалова,—обстоятельство, которое Гольцевъ отъ близкихъ ему по общественной дѣятельности лицъ нисколько не скрывалъ. Зачѣмъ же бы Гольцевъ сталъ скрывать отъ нихъ и другія свои отношенія къ этой газетѣ, если бы они существовали? Гольцевъ напечаталъ одну статью въ нелегальномъ журналѣ „Впередъ", и объ этомъ онъ разсказывалъ не только многимъ устно, но, какъ только явилась къ тому возможность, разсказалъ о томъ же и въ печати [1]). Если бы онъ имѣлъ болѣе тѣсныя отношенія къ „Вольному Слову", то такія отношенія у него, какъ литератора, и выразились бы прежде всего въ его сотрудничествѣ въ этой газетѣ, но рѣшительно никакихъ слѣдовъ такого сотрудничества Гольцева въ „Вольномъ Словѣ" нѣтъ, и никому никогда о своемъ сотрудничествѣ тамъ онъ не разсказывалъ. Кто знаетъ Гольцева, тотъ знаетъ, какой это былъ страстный конституціоналистъ, и тотъ, поэтому, согласится, что если бы Гольцевъ принималъ участіе въ составленіи „Политической программы Общества Земскій Союзъ", организаціи заграничнаго конституціоннаго органа и т. д., то не скрывалъ бы онъ этого, а разсказывалъ бы съ особою радостью и гордостью [2]).

Нельзя не обратить вниманія и на такой фактъ: какъ извѣстно, въ 1881 г. Россію посѣтилъ американецъ Джорджъ Кеннанъ и собиралъ свѣдѣнія о революціонномъ и оппозиціонномъ въ ней движеніи, положеніи ссыльныхъ и т. д. Въ области оппози-

[1]) См. ст. В. А. Гольцева: „Изъ воспоминаній и переписки". „Русская Мысль", 1908, апрѣль, стр. 178—179.

[2]) Было бы [illegible] желательно пролить болѣе полный свѣтъ и на общественно-политическую дѣятельность вышеупомянутаго покойнаго судебнаго дѣятеля кн. С. М. Крапоткина, принимавшаго участіе въ съѣздѣ 1879 года. У меня, къ сожалѣнію, такихъ свѣдѣній еще весьма недостаточно. То же самое относится и къ покойному судебному дѣятелю Павловскому.

ціоннаго движенія главными информаторами Кенана были Гольцевъ и тверскіе земцы. Они не скрыли отъ Кенана даже такихъ, считавшихся тогда весьма секретными, дѣлъ, какъ кіевскіе переговоры земцевъ съ революціонерами, составленіе московскими конституціоналистами той, поданной ими гр. Лорисъ-Меликову, записки, текстъ которой опубликованъ только теперь (послѣ смерти С. А. Муромцева) [1], и т. д.,—все это Кенанъ,—по-американски преувеличивая, а не преуменьшая размѣры конституціоннаго движенія въ Россіи, описалъ въ Америкѣ,—и вдругъ такая странность: о крупнѣйшихъ-то фактахъ, будто бы имѣвшихъ мѣсто въ земско-конституціонномъ движеніи,—основаніи земцами, въ цѣляхъ борьбы за конституцію, „своего" заграничнаго органа, составленіе ими „политической программы Общества Земскій Союзъ" и проч.,—ни Гольцевымъ, ни тверскими земцами Кенану ничего сообщено не было. Почему это? Вѣдь, и „Вольнаго Слова", заявившаго, что оно является „прямымъ органомъ Земскаго Союза", уже не существовало, и „политическая программа" уже появилась тогда за границею въ формѣ брошюры,—значитъ, скрывать именно этихъ фактовъ и не было никакихъ основаній, а о нихъ-то Кенану и не было сообщено. Почему же, повторяю, могло это случиться, если не потому, что информаторы Кенана сами ни о чемъ подобномъ никакого представленія не имѣли.

Суммируя все сказанное, необходимо не только признать вполнѣ законнымъ поставленный выше вопросъ: да не былъ ли Драгомановъ введенъ касательно „Земскаго Союза" въ полное заблужденіе, но, по всѣмъ имѣющимся данными, приходится и отвѣтить на этотъ вопросъ совершенно положительно. Кто хочетъ смотрѣть на Драгоманова, какъ на человѣка, который не могъ заблуждаться, тотъ, вѣроятно, будетъ стараться придерживать и теперь самыя несостоятельныя объясненія множества фактовъ, которыхъ иначе, какъ признаніемъ того, что Драгомановъ относительно земской организаціи заблуждался, объяснить нельзя. Но едва ли кто-нибудь изъ историковъ нашей общественности будетъ поддерживать и далѣе упрочившуюся въ нашей литературѣ легенду о „Земскомъ Союзѣ" [2]. Эта легенда разби-

[1]) См. Сергѣй Муромцевъ. Статьи и рѣчи. Выпускъ V, стр. 14—38.

[2]) Трудность разстаться съ привычною легендою до такой степени, впрочемъ, велика, что даже такой освѣдомленный въ исторіи общественнаго движенія въ Россіи писатель, какъ А. А. Корниловъ, дѣлаетъ новѣ самыя отчаянныя усилія, чтобы сохранить хоть тѣнь этой легенды. Конечно, А. А. Корниловъ—историкъ настолько объективный, что онъ не можетъ уже поддер-

Александръ Ѳедоровичъ
ЛИНДФОРСЪ.

вается о цѣлый рядъ самыхъ несомнѣнныхъ фактовъ, а тотъ, кто думаетъ, что разрушеніемъ ея набросы легенда на память „Драгоманова какая-то „тѣнь", тотъ ставитъ свои симпатіи и антипатіи

живать легенды въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вѣрилъ въ нее раньше, но онъ, отбросивши самыя существенныя черты легенды, все же не рѣшается отбросить ее полностью». „Мнѣ кажется,—пишетъ онъ,—что участники демократическаго крыла земскаго движенія, кромѣ В. А. Гольцева, ни къ какому „Земскому Союзу" вовсе не принадлежали, что, конечно, нисколько не умаляетъ ихъ роли въ земскомъ либеральномъ движеніи, которое развивалось внѣ всякой связи съ „Земскимъ Союзомъ" („Къ исторіи конституціоннаго движенія конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ". „Русская Мысль", 1913, іюль, стр. 45). Такимъ образомъ, „Земскій Союзъ" какъ будто и существовалъ, но выходитъ такъ, что „земское движеніе" было само по себѣ, а „Земскій Союзъ" самъ по себѣ, и существовали они „внѣ всякой связи" между собою. Но изъ кого же въ такомъ случаѣ „Земскій Союзъ" состоялъ? Очевидно, изъ какихъ-то неземскихъ элементовъ. Но почему же А. А. Корниловъ не привелъ ни одного факта въ пользу существованія хотя бы и такого неземскаго „Земскаго Союза"? Да оттого и не привелъ, что привести ихъ онъ не въ состояніи, а вѣдь въ томъ смыслѣ, который, во что бы то ни стало, хочетъ сохранить за неземскимъ „Земскимъ Союзомъ" А. А. Корниловъ, существованіе Союза и надо было бы ему доказать какими-либо фактами. Гораздо опредѣленнѣе высказался по тому же вопросу одинъ изъ лучшихъ изслѣдователей общественнаго движенія въ Россіи, раньше тоже вѣрившій въ легенду о происхожденіи конституціоннаго проекта („политической программы") изъ земскихъ сферъ, существованіе Земскаго Союза, какъ тайной политической организаціи земцевъ, и т. д., С. Г. Сватиковъ. Теперь онъ находитъ вполнѣ выясненнымъ, что проектъ этотъ „вовсе не исходилъ изъ среды либеральной земской оппозиціи, которую въ началѣ 80-хъ годовъ объединяла подъ именемъ „Земскаго Союза", и что онъ (проектъ) „создавъ единолично гр. Шуваловымъ". „Теперь можно признать,—пишетъ далѣе С. Г. Сватиковъ,—что если подобный „Союзъ" (отъ имени котораго была издана „программа". *В. Б.*) и существовалъ, то это была фиктивная организація, воспользовавшаяся именемъ популярной организаціи либеральныхъ земцевъ. Вѣрнѣе же, что подъ этимъ именемъ скрывался единолично гр. П. П. Шуваловъ, субсидировавшій „Вольное Слово" „Проекты народнаго представительства въ Россіи въ 1882 г.". „Голосъ Минувшаго", 1913, VII, стр. 246—247). Въ августовской книжкѣ „Вѣстника Европы" напечатана интересная статья И. Д. Шишманова: „Конституціонная записка гр. П. П. Шувалова", по вопреки мнѣнію г. Шишманова, приводимый имъ документъ свидѣтельствуетъ еще разъ,—это я современемъ покажу,—что авторомъ „политической программы" былъ именно гр. Шуваловъ; въ то же время, какъ я уже это говорилъ въ другомъ мѣстѣ,— „весьма вѣроятно, что въ окончательномъ редактированіи проекта принималъ участіе (кромѣ Мальшинскаго) и М. П. Драгомановъ, такъ какъ знакомство съ Шуваловымъ, общеніе съ гр. Шуваловымъ—фактъ несомнѣнный (теперь П. Д. Шишмановъ привелъ и новыя тому доказательства), а по своему духу проектъ столь же несомнѣнно отвѣчаетъ коренными идеямъ знаменитаго украинскаго публициста".(„Конституціонный проектъ гр. П. П. Шувалова". „Современникъ" 1913 г., III, стр. 267).

Когда эти строки были уже набраны, появилось второе изданіе книги

ными исторической истины. Въ сущности же и „тѣни" никакой не помнитъ Драгоманова историческая истина о томъ, какъ въ дѣятельности обстояло дѣло въ „Земскомъ Союзѣ", не набрасываетъ, ибо заслуги этого замѣчательнаго человѣка предъ Россіею вообще и его родиной Украиной въ частности слишкомъ велики и слишкомъ явны, чтобы онѣ нуждался въ затушевываніи его заблужденій. Не Драгоманова была вина въ этихъ заблужденіяхъ, а суммы всѣхъ тѣхъ въ высшей степени тяжелыхъ условій, среди которыхъ ему пришлось жить и работать въ положеніи оторваннаго отъ родной земли эмигранта. Притомъ, независимо отъ тѣней, съ которыми основана была первоначально газета „Вольное Слово", сама по себѣ она, подъ вліяніемъ Драгоманова, несомнѣнно дѣлала свое полезное дѣло. Что же касается существовавшаго въ вышеуказанномъ смыслѣ дѣйствительнаго „Земскаго Союза", т. е. той группы земскихъ дѣятелей, которая проводила въ земскихъ собраніяхъ извѣстные адресы и вообще работала надъ развитіемъ конституціонныхъ стремленій въ русскомъ обществѣ, то заслуги этой „старой земской гвардіи", члены которой трудились не покладая рукъ и непосредственно на земской нивѣ надъ общекультурнымъ развитіемъ Россіи, составляютъ фактъ несомнѣнный и общепризнанный. Не даромъ же Терская губернія отъ времени ареста 13 мировыхъ посредниковъ въ 1862 г. и до разгрома Терского земства въ началѣ времена Плеве была всегда „бѣльмомъ на глазу" у самодержавной бюрократіи. Но на путь „нелегальной" дѣятельности въ 80-хъ годахъ и эта группа не переходила, „политической программы Общества Земскій Союзъ" не вырабатывала, заграничнаго органа „Вольное Слово" не основывала и не поддерживала. Не мѣсто здѣсь входить въ оцѣнку того, правильно ли поступала тогда группа, не сходя съ пути исключительно „легальной" дѣятельности, но это прежде всего фактъ, и, какъ таковой, онъ и долженъ лежать въ основѣ при разсмотрѣніи вопроса о такъ называемомъ „Земскомъ Союзѣ" конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ прошлаго вѣка. Исторію этого „Земскаго Союза" необходимо разсматривать въ связи съ исторіей украинскаго общества

П. П. Ѣлюковскаго „Земское движеніе", въ которой авторъ, не приведя рѣшительно никакихъ въ пользу своихъ словъ фактовъ, повторяетъ, тѣмъ не менѣе, ни на чемъ не основанное мнѣніе о „Земскомъ Союзѣ", который не только будто бы существовалъ, какъ организація земскихъ дѣятелей, но и руководилъ всѣмъ земскимъ движеніемъ, имѣлъ свой заграничный органъ и т. д. Эта часть составляетъ самое слабое, не выдерживающее ни малѣйшей исторической критики мѣсто въ общемъ весьма цѣннаго труда П. П. Ѣлюковскаго.

„Громада",—на это я уже указывалъ въ другомъ мѣстѣ [1]), —ибо именно тамъ былъ первоначальный очагъ конституціонныхъ идей, но, во-первыхъ, трактованіе этой темы здѣсь невозможно по самымъ размѣрамъ настоящей статьи, и, во-вторыхъ, безъ сомнѣнія, „Вольное Слово" и „политическая программа общества Земскій Союзъ" не были продуктами дѣятельности и „Громады".

Тѣмъ не менѣе, несомнѣнно и то, что „политическая программа Общества Земскій Союзъ" была составлена и издана, и газета „Вольное Слово", считавшая себя органомъ этого Союза, выходила въ теченіе почти двухъ лѣтъ. Мнѣ приходилось уже въ своей книгѣ „Изъ исторіи политической борьбы въ 70-хъ и 80-хъ годахъ XIX в." и нѣсколькихъ журнальныхъ статьяхъ касаться вопроса, какая же именно группа проявила свою дѣятельность этими актами, и я пришелъ къ твердому убѣжденію, что это была очень небольшая группа лицъ съ гр. П. П. Шуваловымъ во главѣ, входившая въ составъ образовавшейся послѣ 1 марта 1881 г. „Священной Дружины", но преслѣдовавшая конституціонныя цѣли. Она-то и фигурировала въ „Вольномъ Словѣ" черезъ Мальшинскаго подъ именемъ „Земскаго Союза", подобно тому, какъ другая группа той же организаціи, при переговорахъ съ революціонерами въ ту же эпоху (въ 1882 г.), назвала себя „Земской Лигой". Хотя въ группахъ этихъ, сколько извѣстно, и совершенно не было земскихъ дѣятелей, но не исключена безусловно возможность, что не „Земскій Союзъ", конечно, а кто-либо изъ отдѣльныхъ „земцевъ" и находился съ „Свящ. Дружиной" въ „коопераціи". Данныхъ въ пользу послѣдняго предположенія никто и никогда еще не представилъ, и потому предположеніе это, вѣроятно, неосновательно, но такъ какъ въ исторіи конституціоннаго движенія въ Россіи въ 80-хъ годахъ не все еще окончательно ясно, а настоящій сборникъ попадетъ, конечно, прежде всего въ земскую среду, гдѣ попадетъ, надо думать, и въ руки старыхъ земскихъ дѣятелей, то я позволю себѣ въ заключеніе этихъ строкъ воспользоваться случаемъ, чтобы обратиться къ такимъ дѣятелямъ съ убѣдительною просьбою опубликовать все имъ извѣстное, какъ бы ни казались съ перваго взгляда тѣ или иные факты мелкими и незначительными, о „Земскомъ Союзѣ"— дѣйствительномъ и мнимомъ,—„Вольномъ Словѣ", обществахъ „Добровольная Охрана" и „Священная Дружина" и т. д. Этимъ была бы оказана старыми земцами самая несомнѣнная услуга познанію одного изъ очень интересныхъ моментовъ въ исторіи общественнаго движенія въ Россіи.

[1]) См. въ моей книгѣ: „Активное народничество семидесятыхъ годовъ", стр. 323—333.

А. А. Кауфманъ.

Земская статистика.

Передъ возникшимъ полвѣка тому назадъ земствомъ стояло „три коренныхъ вопроса: какія предпринять мѣры, съ чего начинать и какъ организовать дѣло, чтобы оно не обмануло возлагаемыхъ на него ожиданій". Эти три вопроса „непремѣнно требовали отъ земства ближайшаго знакомства съ своеобразными условіями своего района и постояннаго наблюденія происходящихъ въ немъ жизненныхъ явленій. Этому требованію отвѣчаетъ земская статистика". Такъ писалъ въ 1883 г. земецъ и статистикъ К. В. Лаврскій въ сильно, въ свое время, нашумѣвшей статьѣ о „двухъ типахъ земской статистики". Ближайшій поводъ къ возникновенію земской статистики былъ однако болѣе узкій, болѣе прозаическій. „Земству, говоритъ одинъ изъ славнѣйшихъ земскихъ статистиковъ П. Ф. Хиженскій въ докладѣ-рѣчи, на которую мнѣ еще много придется ссылаться, нужно было разработать вопросъ о цѣнности и доходности земель и другихъ недвижимыхъ имуществъ", какъ главнаго объекта земскаго обложенія, „и съ этою цѣлью и были учреждены статистическія бюро". Но „эту служебную и частную задачу быстро заслонила и поглотила другая, болѣе общая—изученіе экономическихъ и другихъ общихъ условій народнаго быта". Это расширеніе задачъ земской статистики было дѣломъ не столько самого земства, въ лицѣ его выборныхъ представителей, сколько привлеченной на земскую службу внѣклассовой интеллигенціи. „Для производства статистическихъ работъ, -говоритъ одинъ изъ старѣйшихъ земскихъ статистиковъ Д. П. Рихтеръ, среди самихъ земскихъ гласныхъ, за весьма немногими исключеніями, силъ не нашлось; какъ и при организаціи земской медицины, при учрежденіи земскихъ учительскихъ школъ и т. п., пришлось обратиться къ лицамъ, до того времени стоявшимъ въ сторонѣ отъ земства, и такъ не нашимъ земскіе статистики вошли въ составъ работающихъ по земскомъ попринѣ не по выбору, а по приглашенію, въ качествѣ „спеціалистовъ", которыхъ впослѣд-

ствии, съ легкой руки Самарскаго вице-губернатора Кононцы, окрестили названіемъ „третьяго элемента въ земствѣ". Этому „третьему элементу" земство предоставило сравнительно широкую свободу дѣйствій, и эта свобода „не могла не привлечь къ земскому дѣлу массы русской интеллигенціи, тѣмъ болѣе, что время расцвѣта земства совпало съ героическою порою въ жизни нашей интеллигентной молодежи, съ такъ называемымъ „хожденіемъ въ народъ". Земская статистика сдѣлалась для народнически-окрашенной интеллигенціи однимъ изъ способовъ служенія народу и сближенія съ народомъ: сближенія и служенія посредствомъ изученія народной жизни. Такимъ образомъ настроенные, земскіе статистики, естественно, не могли удовлетвориться полатными задачами,—они должны были направить и дѣйствительно направили всѣ свои силы и все свое быстро вырабатывавшееся коллективное умѣнье на всестороннее изученіе жизни народа, и первѣе всего — его типичнѣйшаго представителя—русскаго крестьянства. И вотъ, вся болѣе нежели 40-лѣтняя исторія земской статистики протекаетъ подъ знакомъ борьбы двухъ задачъ: узко-практической, на которой, въ видѣ правила, настаивали земства, и общественно-научной, которую выдвигали земскіе статистики,—земельно-податной оцѣнки и широкаго изученія народной жизни, и переходъ въ этой борьбѣ, въ теченіе первыхъ двадцати лѣтъ существованія земской статистики, оставался на сторонѣ общихъ научно-общественныхъ задачъ, практическія же цѣли, въ частности оцѣночное дѣло, оставались въ тѣни. Лишь мѣстами и по временамъ наступали, если можно такъ выразиться, перемиріе: самымъ замѣчательнымъ изъ нихъ является дѣятельность руководимаго П. Ф. Аппенскимъ Нижегородскаго бюро, которому удалось достигнуть гармоническаго сочетанія научныхъ и практическихъ задачъ земскаго статистическаго изслѣдованія.

То, что можно назвать специфическимъ типомъ русской земской статистики, выработалось далеко не сразу. Образцовъ для себя искать ей было негдѣ; и программы изслѣдованія, и пріемы наблюденія, и самую организацію земская статистика должна была вырабатывать для себя сама. „Первый по времени земскій статистикъ Н. Н. Романовъ,—говоритъ А. А. Русовъ, самъ одинъ изъ первыхъ земскихъ статистиковъ,—нашелъ лучшимъ прежде всего поѣздить по губерніи, среди ея безконечныхъ лѣсовъ; другіе также пѣшкомъ ходили по селамъ и деревнямъ, чтобы составить программу своей дѣятельности. И села, и деревни, — продолжаетъ А. А. Русовъ, — поля и лѣса благосклонно отнеслись къ новымъ дѣятелямъ — они не скрыли отъ нихъ тѣхъ особенностей своихъ,

какія затѣмъ стали предметомъ земскихъ статистическихъ изслѣдованій. Жизнь—лучшая наука, и она указала статистикамъ, чего они въ правѣ требовать и на что они могутъ разсчитывать".

Ходячій взглядъ что сложившійся въ концѣ концовъ общій типъ былъ результатомъ синтеза двухъ по существу различныхъ типовъ: московскаго, созданнаго покойнымъ В. П. Орловымъ и его многочисленными сотрудниками и учениками, и черниговскаго, создателями котораго были П. П. Червинскій, А. П. Шликевичъ, А. А. Русовъ и В. Е. Варваръ. „У черниговскихъ статистиковъ,—писалъ покойный Янсонъ, авторитетъ котораго, конечно, много способствовалъ упроченію этого взгляда,—главнѣйшимъ предметомъ изслѣдованія являлась земля, у московскихъ — люди": основною задачею московскихъ статистиковъ было „полученіе свѣдѣній о каждой хозяйственной единицѣ и объ общихъ условіяхъ жизни и дѣятельности населенія": у черниговскихъ—„классификація почвъ, къ которой приурочивалось все изслѣдованіе". Но этотъ ходячій взглядъ можетъ быть принятъ лишь съ большими, въ сущности его уничтожающими, оговорками. Правъ А. Ф. Фортунатовъ, одинъ изъ признанныхъ идейныхъ вождей земской статистики, когда онъ говоритъ, что „съ научной точки зрѣнія никакого различія между московскою и черниговскою статистикою не замѣчается". Не менѣе правъ А. А. Русовъ, когда признаетъ цитированное выше утвержденіе Янсона „плодомъ какого-то недоразумѣнія. Ни по плану первоначальныхъ программъ изслѣдованія,—говоритъ онъ, ни въ разъѣздахъ при ихъ примѣненіи черниговскіе статистики не производили тѣхъ изслѣдованій земли, какими впослѣдствіи обогатили область оцѣночной статистики труды Докучаева и его послѣдователей-почвовѣдовъ. Какъ московскія, такъ и черниговскія программы,—говоритъ онъ столь же справедливо дальше,—имѣли въ виду изученіе въ этихъ двухъ губерніяхъ положенія земледѣлія и зависящую отъ него степень доходности и цѣнности земель". Однимъ изъ первыхъ практическихъ послѣдствій работъ московскихъ статистиковъ была выработка принциповъ оцѣнки, а въ составленной П. П. Червинскимъ запискѣ о задачахъ и постановкѣ только-что предпринимавшихся работъ по Черниговской губерніи проводится широкій и послѣдовательно продуманный планъ всесторонняго хозяйственно-статистическаго изслѣдованія, лишь по не зависѣвшимъ отъ статистиковъ обстоятельствамъ не получившій полнаго осуществленія. Ошибочно признавать,—какъ дѣлаютъ многіе,—специфическою особенностью „московскаго типа" и подворную перепись крестьянскихъ хозяйствъ: первыя работы московскаго бюро *не* сопровождались подворною

переписью, и наоборотъ—черниговскіе статистики произвели подворную перепись въ четырехъ уѣздахъ, и лишь тѣ же не зависѣвшія отъ статистиковъ обстоятельства помѣшали имъ провести ее сплошь по всей губерніи. Въ концѣ концовъ московская и черниговская статистика—это не какіе-то принципіально отличные типы, а просто первыя планомѣрныя попытки сплошного экспедиціоннаго изслѣдованія, каждая изъ нихъ, по новизнѣ дѣла, нѣсколько односторонняя,—и послѣдующая эволюція земской статистики одинаково черпала и изъ того, и изъ другого источника. Дальнѣйшими важными этапами этой эволюціи были работы Н. Ф. Анненскаго въ Нижегородской и Ф. А. Щербины въ Воронежской губ. Характерною особенностью нижегородскихъ работъ было, какъ упомянуто, гармоническое сочетаніе хозяйственно-статистическихъ и спеціально-оцѣночныхъ задачъ, гармоническая комбинація статистическаго съ почвеннымъ изслѣдованіемъ; комбинація эта,—говоря словами самого Н. Ф. Анненскаго, дала возможность „привести въ извѣстность всѣ единицы земскаго обложенія" и оцѣнить эти единицы, т. е. провести основную часть такъ называемаго „земскаго кадастра". Особенностью работъ Ф. А. Щербины было значительное углубленіе программъ подворной переписи, которая, въ постановкѣ Ф. А. Щербины, обнимаетъ не только перечень основныхъ элементовъ крестьянскаго хозяйства, но, кромѣ того, связную систему вопросовъ бюджетнаго и приходо-расходнаго характера. Въ конечномъ результатѣ этой эволюціи—своеобразная общая схема земскихъ основныхъ статистическихъ работъ, необходимыми составными элементами которой стали, съ одной стороны, подворная перепись, съ другой—поселенное или пообщинное описаніе: послѣднее дастъ всесторонюю характеристику общихъ земельно-хозяйственныхъ условій каждаго даннаго селенія, первая—учетъ тѣхъ элементовъ крестьянскаго хозяйства, которые своеобразно складываются для каждой мельчайшей хозяйственной единицы крестьянскаго двора. Органически между собою связанные, вопросы подворной карточки и поселеннаго описанія взаимно пополняютъ и повѣряютъ другъ друга.

Оцѣночный законъ 8 іюня 1893 г. явился поворотнымъ пунктомъ въ исторіи земской статистики. Изъ свободнаго продукта свободнаго взаимодѣйствія земства и безсословной интеллигенціи статистическое изслѣдованіе дѣлается лежащею на земствѣ повинностью, ради облегченія которой земствамъ закономъ 1899 г. предоставлено казенное пособіе изъ спеціально для того предназначеннаго милліоннаго годичнаго кредита. Изъ самодовлѣющаго земскаго дѣла статистическія изслѣдованія дѣлаются придаткомъ къ принятой

ноль правительственный контроль налоговой оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и въ соотвѣтствіи съ этимъ ставятся ноль контроль такого чисто правительственнаго учрежденія, какимъ въ существѣ своемъ являются оцѣночныя комиссіи. Какъ систематически подчеркиваетъ губернская администрація, когда ей приходится высказываться по вопросамъ, касающимся оцѣночнаго дѣла, формальная полновластность оцѣночныхъ комиссій не мѣшаетъ тому, что фактически хозяевами дѣла остаются навербованные изъ „третьяго элемента" статистики. Но это справедливо лишь отчасти: творческая роль, въ самомъ дѣлѣ, осталась за статистиками; но роль тормаза развитія земскихъ статистическихъ изслѣдованій многія оцѣночныя комиссіи выполняютъ съ полнымъ успѣхомъ. Достаточно взглянуть на новѣйшіе формуляры, хотя бы по Тверской губ., чтобы убѣдиться въ томъ, до какой степени вмѣшательству оцѣночныхъ комиссій можетъ вынуть изъ земскаго статистическаго изслѣдованія его живую душу. Но въ самихъ статистикахъ эта душа по-прежнему жива. „Казалось,—говоритъ Г. П. Рихтеръ,— духъ, господствовавшій въ земской статистикѣ, долженъ былъ уступить мѣсто болѣе формальному бюрократическому направленію. Къ счастью, этого не случилось: земская статистика предшествовавшаго періода выработала методы изслѣдованія, благодаря которымъ всякая задача, поступавшая имъ на изученіе, обнималась широко, ставилась въ связь съ соприкасающимися съ нею явленіями жизни. Это-то обстоятельство и не дало земской статистикѣ заглохнуть, не дало ей ниже и измѣнить своего обычнаго направленія, несмотря на кажущуюся узкость поставленной ей задачи".

Собственно принципы земельной оцѣнки, служить которой была теперь призвана земская статистика, были тѣ самые, какіе постепенно сложились въ земской оцѣночно-статистической практикѣ. Еще въ трудахъ первыхъ пионеровъ земской статистики В. П. Покровскаго и Н. Н. Романова была категорически подчеркнута невозможность построить наши земельныя оцѣнки на началахъ западно-европейскаго кадастра, т. е. „опредѣленія дѣйствительной цѣнности и дѣйствительнаго дохода всѣхъ земельныхъ владѣній на основаніи точныхъ по каждому имѣнію оцѣночныхъ работъ", и необходимость примѣненія „способа оцѣнки земли, основаннаго на приблизительномъ расчетѣ, что такое-то имущество, въ такой-то мѣстности, должно стоить столько-то и можетъ давать такой-то доходъ", способа, при которомъ „получаются цифры не дѣйствительной, а нормальной, средней, примѣрной цѣнности или дохода имѣнія". Основныя принципы такого рода оцѣнки

Василій Ивановичъ
ОРЛОВЪ.

шла въ направленіи отъ сравнительно несложнаго пріема оцѣнки по пространнымъ и аренднымъ цѣнамъ къ гораздо болѣе сложному пріему оцѣнки по дѣйствительному хозяйственному доходу, такъ называемому пріему „выручекъ и затратъ". Въ концѣ концовъ, „путемъ длиннаго ряда пробныхъ работъ, взаимнаго обмѣна мыслей и опыта, земскія статистическія бюро, по официальному признанію, выработали довольно стройную систему пріемовъ обслѣдованія земель въ оцѣночныхъ цѣляхъ", которая и легла въ основу закона 8 іюня 1893 г. Система эта достигла наибольшей законченности въ работахъ Нижегородскаго бюро, и, по свидѣтельству отличнаго знатока вопроса В. Ѳ. Караваева, новый законъ „не только не внесъ ничего новаго въ работы нижегородской оцѣночной статистики, но, скорѣе, даже самъ всѣ основные пріемы кадастра строилъ на опытѣ нижегородскихъ работъ". Въ проведеніи принципа выручекъ и затратъ законъ 1893 г. идетъ еще послѣдовательнѣе, нежели шла прежняя земская практика: этотъ принципъ ставится какъ обязательное основаніе оцѣнокъ, арендныя же и продажныя цѣны низводятся на второстепенную, подсобную и вспомогательную роль. Но при такихъ условіяхъ даже и для непосредственныхъ оцѣночныхъ цѣлей оказывалось невозможнымъ обойтись безъ сложныхъ статистическихъ изслѣдованій. И вотъ, устами того же Н. Ф. Анненскаго собравшіеся въ статистической подсекціи IX съѣзда естествоиспытателей земскіе статистики провозглашаютъ необходимость широкой научно-статистической постановки необходимыхъ для оцѣночныхъ цѣлей подготовительныхъ работъ. „Для земскаго кадастра необходимымъ основаніемъ можетъ дать только земская оцѣночная статистика. А эта послѣдняя, въ свою очередь, можетъ удовлетворять своему назначенію только въ томъ случаѣ, если будетъ построена по тому же плану и типу, которымъ свойственны изслѣдованія, направленныя на выясненіе главнѣйшихъ общихъ условій сельской жизни и сельскаго хозяйства". Изслѣдованіе „должно имѣть въ виду не только данныя о доходности, требующіяся непосредственно для оцѣнки, но и самые факторы доходности—естественные (почва, климатъ) и экономическіе (населеніе, землевладѣніе и землепользованіе, скотоводство, условія техники, результаты хозяйства, условія сбыта продуктовъ)", — и въ экономической части оцѣночной программы оно должно оперировать „числовымъ статистическимъ методомъ", исходя изъ сплошной переписи всѣхъ хозяйственныхъ единицъ и общаго описанія условій землевладѣнія и хозяйства въ каждой мѣстности и въ каждомъ селеніи и опираясь, въ дополненіе къ этимъ основнымъ пріемамъ, еще и на монографическое бюджетное

изслѣдованіе. А такъ какъ, притомъ, съ теченіемъ времени среди земскихъ статистиковъ все болѣе укоренялось стремленіе обосновать оцѣнку не на нормально-мыслимой, а на дѣйствительной доходности, считаясь притомъ съ экономическими особенностями различныхъ типовъ мелкаго крестьянскаго хозяйства, то отсюда вытекло еще большее расширеніе и углубленіе задачъ земскихъ статистическихъ изслѣдованій и утонченіе ихъ пріемовъ, чѣмъ какое наблюдалось до изданія закона 1893 г.

Требовалось ли, въ самомъ дѣлѣ, такое почти безпредѣльное углубленіе статистическаго изслѣдованія собственно для цѣлей земельной оцѣнки, это вопросъ, который я не имѣю надобности здѣсь подробно разбирать. Мнѣ достаточно отмѣтить, что на статистическихъ съѣздахъ и совѣщаніяхъ неоднократно раздавались скептическіе голоса; достаточно назвать такого финансиста-теоретика, какъ И. И. Янжулъ, или такихъ первоклассныхъ земскихъ статистиковъ, какъ А. П. Шликевичъ или Н. Н. Черненковъ, категорически подчеркивавшихъ, что „изученіе общихъ условій хозяйства заключаетъ въ себѣ нѣчто гораздо большее, чѣмъ предстоитъ сдѣлать въ интересахъ оцѣнки"; что, въ частности, „подворныя изслѣдованія нельзя признать безусловно необходимыми для оцѣночныхъ цѣлей". Но руководящіе представители нашей земской статистики всегда подчеркивали, что земскіе статистики вовсе и не обязаны, даже не имѣютъ нравственнаго права смотрѣть на свою дѣятельность исключительно съ узко-практической, оцѣночной точки зрѣнія; что ихъ долгъ—поставить оцѣночныя работы такъ, „чтобы онѣ не заслоняли другой большой работы, именно изученія общее-экономическихъ условій",—работы, ставшей особенно необходимой, „когда идетъ ломка всѣхъ хозяйственныхъ условій жизни". Какъ подчеркиваетъ тотъ же Апѣнскій на совѣщаніи 1900 г., оцѣночныя изслѣдованія „представляютъ благодарную почву, на которой можно, помимо практическихъ цѣлей, изучать общую физіономію русскаго сельскаго хозяйства, его строй, взаимныя отношенія различныхъ элементовъ, слоевъ и классовъ и вліяніе различныхъ факторовъ". А предсѣдательствовавшій въ совѣщаніи В. И. Покровскій счелъ необходимымъ отмѣтить въ своемъ заключительномъ словѣ, что „земскіе статистики не считаютъ возможнымъ вести оцѣночныя работы узко, спеціально, а находятъ, что они должны быть связаны съ изслѣдованіемъ всей экономической жизни страны".

Но при такихъ условіяхъ земской статистикѣ пришлось вести войну уже не на два, а на цѣлыхъ три фронта. Прежде, какъ мнѣ придется отмѣтить нѣсколько ниже, имъ очень часто при-

ходилось вести борьбу съ земствомъ и земцами: имъ приходилось вступать съ губернской администраціей въ постоянныя столкновенія полицейскаго характера—столкновенія того своеобразнаго типа, когда, по мѣткому выраженію геніальнаго сатирика, „одна сторона толкается, а другая только о томъ думаетъ, какъ бы ея въ конецъ не затолкали". Теперь пришлось вести борьбу съ тою же администраціей, переліцованной въ форму губернскихъ оцѣночныхъ комиссій. „Оцѣночныя комиссіи,—справедливо говоритъ по этому поводу А. В. Пѣшехоновъ,—неспособныя руководить дѣломъ оцѣнки, внесли рядъ задержекъ и усилили треніе, т. е. потребовали напрасной траты силъ отъ земскихъ управъ и ихъ статистическихъ отдѣленій",—траты силъ на отстаиваніе того, что казалось имъ необходимымъ частью для непосредственныхъ оцѣночныхъ цѣлей, частью для болѣе широкихъ цѣлей общаго статистико-экономическаго изученія.

Каково же, въ концѣ концовъ, оказалось вліяніе закона 1893 г. на земскую статистику?

Во многихъ отношеніяхъ оно было отрицательнымъ. Земская статистика несомнѣнно страдаетъ подъ тяжестью оцѣночныхъ наростовъ. Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно взглянуть на подворный или поселенный бланкъ любого изъ современныхъ намъ оцѣночно-статистическихъ изслѣдованій или просмотрѣть любую изъ современныхъ инструкцій: формуляры поражаютъ обиліемъ и крайнею изощренностью вопросовъ и графъ, болѣе или менѣе непосредственно приноровленныхъ къ учету разныхъ видовъ земель и къ опредѣленію ихъ доходности,—не говоря уже о безчисленныхъ дополнительныхъ бланкахъ, спеціально приспособленныхъ къ учету опредѣленнаго вида земель или къ вычисленію опредѣленнаго фактора доходности; они поражаютъ вмѣстѣ съ тѣмъ стремленіемъ уложить все содержаніе поселеннаго, подворнаго или иного опроса въ табличную или клѣточную форму. Въ инструкціяхъ поражаетъ то безусловно преобладающее вниманіе, какое посвящается лишеннымъ статистическаго характера операціямъ, въ родѣ учета земель, описанія почвъ и т. п.: поражаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ безчисленное множество мелочныхъ указаній формальнаго характера, направленныхъ, главнымъ образомъ, къ обезпеченію такой степени точности въ учетѣ важныхъ съ оцѣночной точки зрѣнія явленій и признаковъ, которая во многихъ случаяхъ едва ли не выходитъ изъ рамокъ фактической достижимости. Такой „статистическій формализмъ" является, пожалуй, неизбѣжнымъ даже и независимо отъ спеціально-оцѣночныхъ цѣлей, въ виду массоваго характера современныхъ оцѣночно-

статистическихъ изслѣдованій и вытекающаго отсюда случайнаго характера значительной части участвующаго въ нихъ персонала, но онъ не можетъ не оказывать мертвящаго вліянія на тотъ первостепенно-важный моментъ, который можно назвать „статистическимъ творчествомъ“: время, силы и вниманіе изслѣдователя поглощены чисто-кадастровыми операціями и выполненіемъ безчисленныхъ формальныхъ требованій, и ихъ остается слишкомъ мало для того, въ чемъ жизненный смыслъ и истинная цѣнность статистическихъ изслѣдованій выработаннаго старою земскою статистикой типа. Самый интересъ земскихъ статистиковъ въ значительной мѣрѣ поглощается чуждыми существу земской статистики оцѣночными задачами и вопросами: я не могу забыть того тяжелаго впечатлѣнія, которое оставила во мнѣ въ 1910 г. подсекція статистики XII съѣзда естествоиспытателей: вопросы оцѣнки буквально подавляли все остальное и поглощали все вниманіе собравшихся статистиковъ, и если временами вспыхивалъ живой статистическій интересъ, то почти исключительно въ областяхъ, лежащихъ болѣе или менѣе въ сторонѣ отъ главнаго теченія земской статистики. Однако эти оцѣночные наросты—все-таки не болѣе, какъ именно наросты на организмѣ земской статистики въ коренномъ и подлинномъ ея значеніи. Вопреки всему и несмотря ни на что, земская статистика продолжаетъ идти по своему коренному пути—все расширяющагося и углубляющагося изученія народной жизни. Достаточно перелистать нѣсколько новѣйшихъ статистическихъ сборниковъ, чтобы увидѣть, какіе громадные успѣхи сдѣлала за послѣднее время разработка вопросовъ чисто-экономической и частью культурной статистики; назову хотя бы такіе, какъ грамотность и школьное обученіе, какъ промыслы, какъ техника крестьянскаго хозяйства, какъ условія и формы аренды и земледѣльческаго найма. Независимо отъ иногда и слишкомъ далеко идущей, можетъ быть, детализаціи и конкретизаціи изученія, на характерѣ новѣйшихъ работъ земской статистики отразились и тѣ идейныя теченія, распространеніе которыхъ въ тѣхъ кругахъ русской интеллигенціи, откуда вербуется главный контингентъ земской статистики, по времени приблизительно совпало съ закономъ 1893 г. Старая земская статистика была дѣломъ рукъ народнически-настроенной интеллигенціи. Но, какъ отмѣчаетъ такой компетентный свидѣтель, какъ Н. Н. Черненковъ, это народническое настроеніе первыхъ земскихъ статистиковъ наложило на ихъ труды печать нѣкоторой односторонности, во главѣ угла ихъ интереса стояли вопросы крестьянскаго малоземелья и господствовавшія представленія объ упадкѣ

крестьянскаго хозяйства, какъ объ односторонненъ процессѣ разоренія и отсѣченія вонъ, отъ котораго выигрываютъ лишь немногіе „кулаки" или посторонніе крестьянству элементы. Поэтому старая земская статистика, съ чрезвычайнымъ вниманіемъ изучая всѣ симптомы малоземелья, тщательно учитывая упадочныя хозяйства, болѣе или менѣе игнорировала высшія по благосостоянію группы крестьянства, мало интересовалась примѣненіемъ въ крестьянскомъ хозяйствѣ наемнаго труда, оставляла почти безъ вниманія неземледѣльческіе промыслы. Занявшіе, во второмъ періодѣ, видное мѣсто среди земскихъ статистиковъ представители марксистскихъ теченій особенно интересовались именно вопросами дифференціаціи внутри самой деревни, въ частности—образованіемъ крестьянскаго капиталистическаго слоя, а равно вопросами перераспредѣленія производительныхъ силъ между земледѣліемъ и обрабатывающею промышленностью. Они обратили поэтому особое вниманіе, съ одной стороны, на всѣ проявленія промысловой дѣятельности населенія, а съ другой—на симптомы капиталистической дифференціаціи: расчлененіе населенія деревни по соціальнымъ типамъ, внутри-общинную аренду—скупку земель, наемный трудъ и т. п.

Я не могу входить здѣсь въ подробности методологическаго характера. Ограничусь краткимъ упоминаніемъ о достигнутыхъ въ новѣйшемъ періодѣ исторіи земской статистики успѣхахъ въ техникѣ подворныхъ переписей, въ разработкѣ и углубленіи созданнаго Ф. А. Щербиною типа бюджетныхъ изслѣдованій, а также о совершенно новомъ, въ его нынѣшней широтѣ и систематичности, явленіи о широкомъ и планомѣрномъ примѣненіи выборочнаго метода статистическаго изслѣдованія, т. е. такого, при которомъ изслѣдованіе, сохраняя массовый характеръ, ограничивается учетомъ опредѣленной доли случаевъ—деревень, крестьянскихъ дворовъ и т. п., — выхваченной изъ общей массы, способомъ, устраняющимъ возможность предвзятаго или вообще односторонняго подбора; работы въ этомъ направленіи А. В. Пѣшехонова, въ особенности же В. Г. Громана, открываютъ новые широкіе пути въ цѣлъ всесторонняго и въ то же время углубленнаго изученія народной жизни.

Характерною особенностью новѣйшаго періода исторіи нашей земской статистики, тѣмъ болѣе необходимою и неизбѣжною, чѣмъ больше протекаетъ лѣтъ со времени первыхъ земскихъ подворныхъ изслѣдованій, являются произведенныя уже въ рядѣ губерній повторныя изслѣдованія, позволяющія изучать, путемъ сопоставленія съ результатами первыхъ изслѣдованій, эволюцію, совершающуюся въ народной жизни, въ связи съ общими измѣне-

ніями нашего хозяйственнаго строя и соціальной структуры нашей страны. Это—какъ разъ одинъ изъ случаевъ, гдѣ оцѣночные взгляды сыграли положительную роль: ради чисто-статистическихъ цѣлей земства, можетъ быть, не пошли бы на хлопоты и затраты, связанныя съ вторичными изслѣдованіями; но оцѣночный законъ требовалъ статистическихъ свѣдѣній, относящихся къ опредѣленному повѣйшему времени, и ради полученія такихъ свѣдѣній было неизбѣжно прибѣгать къ повторному изслѣдованію. Одни земства произвели такового сплошь, по полной или даже расширенной по сравненію съ первыми изслѣдованіями программѣ; другія произвели сплошныя же изслѣдованія, но по программѣ значительно сокращенной, спеціально приноровленной къ оцѣночнымъ цѣлямъ; третьи ограничились частичнымъ изслѣдованіемъ.— Воронежское, напр., подвергло сплошному изслѣдованію широкую полосу, пересѣкающую губернію въ направленіи съ сѣвера на югъ; Вятское произвело выборочное повторное изслѣдованіе, охватившее пятую часть всего населенія губерніи.

Еще болѣе опредѣленную положительную роль сыграли требованія земельной оцѣнки въ области земской текущей статистики. Послѣдняя возникла, правда, почти одновременно съ основными изслѣдованіями. Но по изданіи оцѣночнаго закона она оставалась въ загонѣ. „Главнѣйшимъ тормозомъ для нея, говоритъ большой ея знатокъ В. Ѳ. Караваевъ, „являлся сложившійся взглядъ на постановку земско-статистическаго дѣла, по которому текущей статистикѣ должно предшествовать основное изученіе губерніи", такъ какъ „явленія, составляющія предметъ постояннаго текущаго наблюденія, только тогда пріобрѣтаютъ практическую цѣну и значеніе, когда они могутъ быть поставлены въ связь съ основными фактами экономической жизни населенія". Благодаря такому взгляду, „во всѣхъ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ не было основныхъ изслѣдованій, не возникало и текущихъ, несмотря на то, что организація ихъ менѣе сложна, а потребность не могла не ощущаться". Но и тамъ, гдѣ основныя изслѣдованія были произведены и гдѣ вслѣдъ за тѣмъ была организована текущая статистика, она мало интересовалась, и въ значительномъ большинствѣ губерній она не получила достаточнаго развитія. Новый законъ и дополняющія его инструкціи требовали данныхъ объ урожаяхъ, цѣнахъ на продукты, стоимости ихъ производства — „вслѣдствіе того,—продолжаетъ В. Ѳ. Караваевъ,—цѣлый рядъ земствъ былъ поставленъ лицомъ къ лицу съ требованіемъ инструкціи и долженъ былъ озаботиться выполненіемъ его. Единственно возможнымъ пріемомъ для этого оказывалась систематическая ежегод-

ная регистрація урожайности и цѣнъ на рабочую силу и продукты". Это обстоятельство и послужило причиною для организаціи текущей статистики, въ томъ числѣ въ рядѣ такихъ земствъ, гдѣ основныхъ изслѣдованій еще не было произведено. Независимо отъ этой внѣшней, была и другая, внутренняя причина, также отмѣчаемая В. Ф. Караваевымъ: земство нуждалось въ свѣдѣніяхъ по самымъ разнообразнымъ сторонамъ экономической жизни населенія. „Свѣдѣнія эти и получались отчасти сплошнымъ (основнымъ) изслѣдованіемъ мѣстнаго хозяйства, отчасти же спеціальными опросами мѣстныхъ жителей и экскурсіями. Однако жизнь шла все впередъ, и, по мѣрѣ окончанія этихъ изслѣдованій, у земствъ являлась потребность въ пополненіи и подновленіи свѣдѣній, чтобы не отставать отъ жизни и тѣхъ запросовъ, которые она непрерывно ставитъ. Такъ какъ повтореніе изслѣдованій въ прежнемъ объемѣ было невозможно, то оказывалось необходимымъ придумать новый типъ статистической организаціи, которая обладала бы достаточною подвижностью, чтобы приспособляться, по мѣрѣ надобности, ко всякимъ новымъ требованіямъ въ сферѣ текущихъ нуждъ земскаго хозяйства". Однако, земская текущая статистика и до сихъ поръ не вышла, въ общемъ, изъ стадіи исканія новыхъ путей и способовъ текущаго освѣдомленія. Въ первомъ періодѣ она зиждилась почти исключительно на корреспондентскихъ сообщеніяхъ. Господствующимъ источникомъ земской текущей статистики поселъщикъ остается и сейчасъ. Но къ дополненію къ нимъ все въ большемъ употребленіи входятъ нѣкоторые вновь или ранѣе бывшіе въ пренебреженіи пріемы: собираніе текущихъ статистическихъ свѣдѣній экспедиціоннымъ путемъ черезъ командируемыхъ на мѣста статистиковъ, учетъ тѣхъ или иныхъ острыхъ моментовъ черезъ посредство волостныхъ правленій, подъ руководствомъ и контролемъ статистическихъ бюро,—и въ связи съ этими пріемами собиранія текущихъ свѣдѣній вопросомъ дня становится уже налаженная въ нѣкоторыхъ губерніяхъ организація уѣздной статистики въ лицѣ либо уѣздныхъ статистиковъ губернскаго бюро, либо даже самостоятельныхъ уѣздныхъ статистическихъ учрежденій.

Какъ выше было отмѣчено, земская статистика—продуктъ взаимодѣйствія двухъ факторовъ: земства, съ одной стороны, и „третьяго элемента"—съ другой. „Земство,—говоритъ Д. И. Рихтеръ,—съ своими жизненными задачами, съ своимъ антибюрократическимъ началомъ, не могло быть оставлено безъ вниманія со стороны представителей зародившагося движенія русской интеллигенціи... Когда земство начало открывать свои статистическія

бюро, nolens-volens въ составъ ихъ должны были войти искатели правды изъ среды молодыхъ силъ русской интеллигенціи. И это было выгодно для обѣихъ сторонъ: земство получало интересующихся дѣломъ, способныхъ къ неустанной работѣ сотрудниковъ, а послѣдніе получали возможность стать лицомъ къ лицу съ населеніемъ, изученіе жизни котораго они считали необходимымъ. И, какъ показало время, ни земство, ни его новые сотрудники не ошиблись въ своихъ разсчетахъ: первое получило въ свое распоряженіе длинный рядъ замѣчательныхъ работъ, вторые получили нравственное удовлетвореніе, состоящее въ сознаніи, что и они внесли свою лепту въ культурную работу своей родины—способствовали развитію ея самосознанія". Но активнымъ, творческимъ факторомъ была именно интеллигенція, „третій элементъ". У земства, какъ такового, должна была явиться и дѣйствительно явилась потребность „познать себя", вооружиться данными, необходимыми, чтобъ раціонально поставить земскую дѣятельность. Оно для этого должно было обратиться къ услугамъ вооруженной знаніями и проникнутой готовностью работать безсословной интеллигенціи, но затѣмъ уже этотъ „третій элементъ" создалъ земскую статистику почти во всемъ помимо, а во многомъ и вопреки самому земству, или, во всякомъ случаѣ, вопреки доминирующему во многихъ земствахъ помѣстному элементу. Хотя и съ оговорками, можно, конечно, признать, что охарактеризованныя Д. П. Рихтеромъ или, можетъ быть, еще ярче А. В. Шепеховымъ во вступительныхъ словахъ его доклада подсекціи статистики XI съѣзда условія взаимодѣйствія антибюрократическаго земства и интеллигенціи существовали, когда возникла земская статистика, и что благодаря именно этому земская статистика взяла свой первоначальный курсъ. Но затѣмъ земская статистика развивалась сама собой и сама изъ себя; статистики изъ „третьяго элемента" продолжали вести свою линію и тогда, когда законъ 1893 г. поставилъ земскую статистику подъ опеку вновь бюрократическихъ оцѣночныхъ комиссій; они повели и провели ту же, „свою линію" и тогда, когда правительству пришлось обратиться къ ихъ услугамъ для организаціи статистическихъ изслѣдованій въ Азіатской Россіи: организованныя статистиками школы Орлова и Анненскаго изслѣдованія средне-сибирскихъ губерній или проведенное Ф. А. Щербиной и его сотрудниками изслѣдованіе землепользованія и хозяйства киргизъ по глубинѣ и планомѣрности не уступаютъ лучшимъ изъ современныхъ имъ земскихъ статистическихъ работъ. Разъ возникала потребность въ мѣстныхъ статистическихъ изслѣдованіяхъ, и никто не могъ обойтись безъ услугъ статисти-

ковъ изъ „третьяго элемента“; а они—разъ ихъ призывали къ дѣлу—вездѣ вели работы въ направленіи, неизбѣжно вытекавшемъ изъ существа возлагавшейся на нихъ задачи и изъ ихъ идейнаго интереса къ изученію народной жизни.

Какъ я сказалъ, земскіе статистики создавали земскую статистику въ значительной мѣрѣ помимо земства, а нерѣдко и вопреки, если не земству, какъ таковому, то, во всякомъ случаѣ, доминирующему во многихъ современныхъ земствахъ помѣстному элементу. Недаромъ подсекція статистики XI съѣзда въ числѣ условій, тормозящихъ развитіе земской статистики, на-ряду съ достаточно общеизвѣстными внѣшними условіями отмѣтила также и „отсутствіе среди многихъ изъ представителей мѣстной администраціи, а также и земствъ, пониманія условій статистическихъ изслѣдованій, требующихъ спеціальныхъ научныхъ познаній и примѣненія надлежащихъ научныхъ пріемовъ“. Но непониманіе—это бы еще съ полъ-горя, и въ немъ—какъ мнѣ придется отмѣтить ниже—до извѣстной степени виновны сами земскіе статистики. Гораздо хуже—сословная или классовая оппозиція статистикѣ. Источникъ ея ясенъ: въ той или другой мѣрѣ, земскія статистическія изслѣдованія съ самаго начала должны были служить цѣлямъ переоцѣнки, а переоцѣнка неизбѣжно должна была привести къ усиленію обложенія частновладѣльческихъ земель. Сословно-классовые интересы затрагивались еще и съ другой стороны: „совмѣстно съ обслѣдованіемъ крестьянскаго хозяйства,—говоритъ Н. А. Каблуковъ,—велось обслѣдованіе и хозяйства частно-владѣльческаго, причемъ статистика обнаруживала такіе факты, опубликованіе которыхъ шло въ разрѣзъ съ тѣми или другими интересами“, въ частности, факты, характеризующіе состояніе владѣльческаго хозяйства и его отношенія къ крестьянскимъ массамъ, въ особенности въ области условій аренды и рабочаго найма; „естественно,—продолжаетъ Н. А. Каблуковъ,—что это опубликованіе и вообще статистическія работы должны были встрѣтить сильную оппозицію со стороны многихъ заинтересованныхъ лицъ“, со стороны помѣстнаго дворянства.

Я не имѣю ни надобности, ни возможности перечислять, а тѣмъ болѣе описывать многочисленные разыгрывавшіеся на этой почвѣ „конфликты“, заканчивавшіеся очень часто устраненіемъ или уходомъ руководящаго статистическаго персонала, иногда—совершеннымъ закрытіемъ статистическихъ бюро и прекращеніемъ на продолжительное время всякихъ статистическихъ работъ, при „реорганизаціи“ статистики въ смыслѣ устраненія отъ нея зловреднаго „третьяго элемента“, даже уничтоженіемъ уже напечатанныхъ результатовъ статистическихъ работъ. Это мнѣ тѣмъ менѣе нужно дѣ-

лать, что такіе рѣзкіе „конфликты“, какъ Рязанскій или Курскій, особенно интересные тѣмъ, что земское собраніе обрекло на уничтоженіе тѣ самыя работы, которыя оно до того многократно одобряло въ своихъ постановленіяхъ, уже неоднократно и подробно описывались въ печати. Позволю себѣ лишь процитировать слова покойнаго А. И. Кошелева, сказанныя имъ въ защиту подвергнутыхъ уничтоженію работъ В. Н. Григорьева по Рязанской губ. „Статистики,—сказалъ между прочимъ А. И. Кошелевъ,—часто и много говорятъ о бѣдности крестьянъ, объ ихъ малоземельи и пр. Развѣ это не правда, которая сознана земствомъ и самимъ правительствомъ?... Неужели лучше было бы, если бы г.г. статистики сказали, что земли у крестьянъ достаточно, что всѣ надѣлы удовлетворительны, что „все обстоитъ благополучно“ и что земству не о чемъ заботиться по улучшенію быта крестьянъ? Къ сожалѣнію, ложь у насъ вообще черезчуръ преобладаетъ, черезчуръ мы къ ней привыкли, и высказываніе правды, простой и несомнѣнной, уже кажется намъ признакомъ „неблагонадежности“, „неблагонамѣренной тенденціозности“. Обѣднѣніе крестьянъ идетъ впередъ безостановочно и быстро, и если земство у насъ имѣется, то оно должно быть представителемъ и защитникомъ не одного какого-либо (помѣстнаго!) сословія, а всѣхъ въ его составъ входящихъ, и должно пуще всего дорожить правдой“.

Нельзя однако не отмѣтить, что земскій антагонизмъ противъ земской статистики могъ, до извѣстной степени, вытекать и у иныхъ дѣйствительно вытекалъ и изъ болѣе чистаго источника изъ своеобразнаго взгляда на „земское“ дѣло и на „земскую“ работу. Характерный примѣръ такого пониманія представляетъ собою уже цитированная статья К. В. Лаврскаго, земскаго человѣка и статистика, напечатанная въ 1883 г. въ „Волжскомъ Вѣстникѣ“. „Земская статистика — таково исходное положеніе Лаврскаго — должна быть земскимъ самопознаніемъ,—иначе эпитетъ „земская“ превращается въ пустое слово“. Нужно, поэтому, „поставить дѣло такъ, чтобы оно мало-по-малу захватывало въ свой рабочій составъ мѣстныя земскія силы, интеллигентныя, полуинтеллигентныя и даже совсѣмъ лишенныя образованія, чтобы въ этомъ дѣлѣ проявилась земская самодѣятельность, чтобы въ немъ мы видѣли живое движеніе земскихъ силъ къ цѣлямъ самопознанія“. Между тѣмъ при обычной организаціи земской статистики получается „какая-то аномалія, несообразность: задача „самопознанія“ незамѣтно отодвигается въ сторону, земская статистика олицетворяется въ „приглашенномъ“ лицѣ, и вмѣсто самостоятельной земской дѣятельности выступаетъ на сцену частная дѣятельность,

работа, исполняемая по заказу земства, но ничуть не земская"; пріѣзжее лицо набираетъ пріѣзжій персоналъ, вооружается готовыми программами и бланками, и въ результатѣ появляется работа, носящая названіе земскаго статистическаго сборника, „тогда какъ это вовсе не земскій сборникъ, потому что само земство ничего не собирало, ничего не изучало, ему даже не было мѣста въ этой работѣ". Статистика этого типа, по убѣжденію Лаврскаго, та же бюрократія, только не правительственная, а земская; она „не болѣе какъ волна антиземскаго теченія"; и „если идти дальше въ томъ же направленіи, то что же останется въ концѣ концовъ отъ земства? одна форма безъ содержанія, да и та,— иронически заканчиваетъ Лаврскій,— лишь въ качествѣ „тормаза", задерживающаго идеальные порывы спеціалистовъ"...

Не малое въ такого рода взглядахъ является законною реакціею противъ широко практиковавшейся въ первой половинѣ 80-хъ годовъ „организаціи земской статистики на московскій манеръ". Широкая популярность, необыкновенно быстро завоеванная покойнымъ В. П. Орловымъ и его работами въ Московской губ., повела къ тому, что Орловъ былъ приглашенъ организовать статистику въ рядѣ губерній, причемъ во главѣ дѣла ставились помощники Орлова по московскому бюро и въ основу работъ подавались, болѣе или менѣе цѣликомъ, московскія программы и московскіе пріемы. Многое въ такого рода взглядахъ является законною реакціею противъ той нерѣдко наблюдавшейся отчужденности статистиковъ отъ земства, о которой мнѣ еще придется говорить нѣсколько ниже. Но, конечно, въ существѣ своемъ стремленіе поставить земскую статистику на основахъ „самопознанія земства"—не болѣе какъ утопія и даже вредная утопія—результатъ весьма распространеннаго нежеланія понять, что статистика—спеціальный родъ дѣятельности, имѣющій свою методику и свою технику, требующій спеціальнаго знанія и умѣнья. Для лѣченія населенія, для организаціи агрономической помощи требуются не „земскіе люди", а врачи и агрономы, причемъ залогомъ цѣлесообразной постановки ихъ работы является взаимодѣйствіе съ хозяиномъ дѣла—земствомъ—и съ земскими людьми. Недостаточно быть „земскимъ человѣкомъ", чтобы организовать и провести статистическое изслѣдованіе,— для этого надо быть статистикомъ. Но, конечно, и работа земскаго статистика будетъ цѣлесообразна лишь при тѣсномъ взаимодѣйствіи его съ земствомъ и земскими людьми,—лишь при сочетаніи тѣхъ знаній и навыковъ, которыми долженъ обладать статистикъ, съ близкимъ знаніемъ мѣстныхъ условій, какого можно ожидать отъ представителей земства.

Въ этомъ отношеніи, несомнѣнно, положеніе вещей и посей-

часть далеко не можетъ быть охарактеризовано какъ идеальное, и вина въ этомъ, столь же несомнѣнно, лежитъ на обѣихъ сторонахъ. „Никто не станетъ сомнѣваться въ томъ, справедливо замѣчаетъ А. Ф. Фортунатовъ, —что лишь ничтожная доля земско-статистическихъ работъ въ дѣйствительности вполнѣ утилизируется мѣстными органами общественнаго управленія; большое количество матеріала остается сейчасъ нетронутымъ и, къ сожалѣнію, ветшая, отчасти теряетъ свое значеніе. Какъ это ни прискорбно, съ этимъ приходится мириться въ виду недостатка средствъ, а главнымъ образомъ — интеллигентныхъ силъ, достаточно подготовленныхъ къ тому, чтобы примѣнять результаты массовыхъ изслѣдованій къ удовлетворенію мѣстныхъ практическихъ нуждъ". Иначе сказать—мало того, чтобы статистическій матеріалъ былъ созданъ; необходимо, чтобы онъ былъ надлежащимъ образомъ и воспринятъ, а между тѣмъ у земскихъ людей сплошь и рядомъ не хватало къ такому воспріятію ни подготовки, ни охоты. Хорошо извѣстно, какъ охотно многіе противупоставляютъ свои личныя наблюденія, свои „практическій опытъ" результатамъ статистическаго изслѣдованія, какъ легко утрачиваютъ довѣріе къ послѣднимъ, разъ они оказываются въ противорѣчіи съ первыми; какъ легко забываютъ, что личныя наблюденія и личный опытъ всегда носятъ характеръ случайности, и что лишь массовое, статистическое наблюденіе можетъ дать вѣрную дѣйствительности общую картину. „Если польза отъ статистики мала, — говорилъ одинъ изъ ея защитниковъ въ Воронежскомъ губ. собраніи 1893 г. въ отвѣтъ на раздававшіяся нападки,—то въ этомъ виноваты тѣ, которые не вѣрятъ ея выводамъ и не слѣдуютъ ея указаніямъ". Отчасти виновато въ этомъ и измѣнившееся въ реакціонную эпоху направленіе интересовъ и дѣятельности земства, благодаря которому многое, имѣвшее для него значеніе, это значеніе утратило. „Главная цѣль основного статистическаго описанія,—возражалъ на подобныя же нападки одинъ изъ членовъ Полтавской земской статистической комиссіи, была изслѣдованіе экономическаго состоянія населенія", вопросъ же объ оцѣнкѣ разсматривался, „какъ подчиненный общему вопросу о благосостояніи населенія. Чтобы судить о степени этого благосостоянія, необходимо было изученіе экономическаго положенія населенія, чтобы можно было видѣть, въ какомъ положеніи оно находится и что можно сдѣлать для его поднятія. Вотъ почему нельзя сказать, чтобы сдѣланное основное описаніе осталось для земства безъ результата; если заботы объ экономическомъ благосостояніи отошли потомъ на задній планъ, то въ этомъ не виноваты изслѣдованія, произведенныя статистическимъ бюро".

Однако и статистики, со своей стороны, сдѣлали далеко не все, что нужно было, для того, чтобы установить необходимую связь и взаимодѣйствіе съ земствомъ и земскими людьми. Конечно, есть не малая доля истины въ формулированномъ однимъ изъ самыхъ выдающихся земскихъ статистиковъ, П. А. Виляевымъ, положеніи, что „только при самодовлѣющей научной постановкѣ статистическихъ изслѣдованій и практическій эффектъ статистическихъ работъ достигаетъ наивысшаго результата". Конечно, правъ былъ и Н. Ф. Анненскій, когда подчеркивалъ, что статистикъ— не „земскій чиновникъ", обязанный безпрекословно дѣлать, что ему прикажутъ: что онъ въ правѣ и обязанъ „отказаться производить работу казеннымъ образомъ". Но статистики, нерѣдко, слишкомъ прямолинейно дѣлали свои выводы изъ этихъ, въ существѣ своемъ, справедливыхъ положеній: они слишкомъ рѣзко противуставляли свои требованія и свои представленія о нужномъ и должномъ желаніямъ и требованіямъ земства. Правъ видный дѣятель земской статистики и земецъ П. А. Каблуковъ, когда подчеркиваетъ въ докладѣ подсекціи статистики XI съѣзда, что „удовлетворенія своего стремленія сдѣлать свое дѣло живымъ и дѣятельнымъ статистики могутъ достигнуть, лишь придавъ ему характеръ, соотвѣтствующій основнымъ задачамъ земства. Основная задача земско-статистическихъ изслѣдованій,—поясняетъ П. А. Каблуковъ,—дать земству статистическій матеріалъ, необходимый для его дѣятельности. Необходимо согласовать интересы земства, которые имѣютъ въ виду гласные земцы, и тотъ научный интересъ, которымъ обыкновенно воодушевлены статистики, т. е. выясненіе условій жизни населенія, выясненіе тѣхъ экономическихъ зависимостей, которыя существуютъ въ нашей экономической дѣятельности и обусловливаютъ ходъ ея. Необходимо дать земству то, что ему нужно для его непосредственныхъ цѣлей", и „матеріалъ для выясненія вопросовъ болѣе общаго экономическаго характера необходимо представить въ такой формѣ, чтобы земство могло въ немъ разбираться: пусть оно само на основаніи собраннаго матеріала придетъ къ тому же заключенію, какъ и сами статистики-спеціалисты, тогда послѣдніе пріобщатъ земство къ своимъ работамъ, сдѣлаютъ его сознательнымъ участникомъ въ нихъ. Важно,—продолжаетъ П. А. Каблуковъ,—стать въ такое положеніе уже потому, что у насъ въ Россіи земство—единственное общественное учрежденіе, въ которомъ хоть въ какой-нибудь мѣрѣ выражается общественная самодѣятельность и находится зародышъ ея дальнѣйшаго развитія. Статистикамъ же земство, какъ учрежденіе общественное, съ которымъ связано самое основаніе земской статистики, должно быть

такъ же дорого, какъ и сама статистика—это точное орудіе изученія и выясненія нашихъ нуждъ, нашихъ потребностей, нашихъ силъ". На постановленіяхъ послѣдней секціи эти формулированныя Н. А. Кабалуковымъ положенія отразились, правда, довольно слабо. Большинство находило нужнымъ, что въ этихъ положеніяхъ „заключаются истины безспорныя и для всѣхъ очевидныя, почему и нѣтъ надобности включать ихъ въ резолюцію, тѣмъ болѣе, что, подтверждая эти положенія, мы бы дали поводъ думать, что замѣчается стремленіе среди статистиковъ поступать вопреки имъ", между тѣмъ какъ „полезныхъ фактовъ представлено не было". По существу изъ земскихъ статистиковъ, слѣдовательно изъ представителей заинтересованной стороны, большинству трудно было быть судьей въ собственномъ дѣлѣ. И потому приходится признать знаменательнымъ тотъ фактъ, что состоявшее изъ такихъ же статистиковъ меньшинство сочло себя обязаннымъ настаивать на включеніи въ резолюціи съѣзда вызвавшихся большинству „безспорными" и „самоочевидными" пунктовъ, которые гласятъ: „1) необходимо, чтобы при возникающихъ недоразумѣніяхъ съ земскими управами статистики ни на минуту не упускали изъ виду, что земство есть единственное, хотя и несовершенное, представительство населенія губерніи; 2) желательно, чтобы статистическія бюро, разрабатывая свой матеріалъ строго научно, вмѣстѣ съ тѣмъ поставили себѣ задачей представить результаты изслѣдованій въ настолько переработанномъ видѣ, чтобы результаты эти были доступны пониманію и неспеціалистовъ, и 3) всякій конфликтъ между управами и статистиками является столь нежелательнымъ и гибельнымъ для дѣла, что прежде окончательнаго разрыва необходимо сдѣлать всѣ попытки къ соглашенію, совмѣстимыя съ достоинствомъ статистиковъ".

Потребность перебросить мостъ между земцами и статистиками давно ощущалась и продолжаетъ ощущаться, и практика выработала рядъ пріемовъ, направленныхъ къ ея удовлетворенію. Я не могу, конечно, входить здѣсь въ подробное разсмотрѣніе всѣхъ этихъ пріемовъ. Я не буду, въ частности, говорить здѣсь о такъ называемыхъ „статистическихъ коммиссіяхъ" чисто земскаго состава, въ разное время учреждавшихся въ различныхъ земствахъ: такія коммиссіи являются не столько средствомъ для установленія взаимодѣйствія между земцами и статистиками, сколько орудіемъ одностороняго земскаго контроля надъ статистикой, и бывали случаи (напр. въ Орловскомъ земствѣ), когда такія коммиссіи способствовали не смягченію, а обостренію возникшихъ трений. Я не буду останавливаться и на рекоменло-

ванной подсекціей статистики IX съѣзда, по докладу Херсонскаго статистика А. П. Леонтьева, организаціи дѣла, при которой „общее руководство дѣломъ, а именно выработка программъ, инструкцій и пріемовъ изслѣдованія, а также составленіе пробнаго техническаго плана работъ по сводкѣ матеріаловъ уѣздными и губернскимъ бюро принадлежитъ съѣзду статистиковъ, собирающемуся по мѣрѣ надобности и при участіи представителей земствъ“; такая организація приноровлена не столько къ нормальному строю земскихъ статистическихъ бюро, сколько къ своеобразному строю, создавшемуся въ Херсонской губерніи, съ ея губернскимъ бюро и уѣзными статистиками, и притомъ не отводитъ представителямъ земства достаточно яснаго мѣста и вліятельнаго положенія. Наиболѣе соотвѣтствующею интересамъ дѣла кажется мнѣ рекомендованное подсекціей XI съѣзда, какъ „въ высшей степени желательное“, въ видахъ „постояннаго и болѣе близкаго общенія представителей земскихъ учрежденій и земскихъ статистическихъ организацій“, учрежденіе „смѣшанныхъ совѣщаній съ участіемъ обоихъ этихъ элементовъ, на подобіе земскихъ санитарныхъ совѣтовъ, для обсужденія вопросовъ, касающихся земской статистики“. Но, повидимому, такого рода смѣшанныя совѣщанія или „статистическіе совѣты“ не создались и до настоящаго времени. По крайней мѣрѣ еще три года тому назадъ, въ подсекціи XII съѣзда, вновь возбуждался вопросъ о чрезвычайной желательности организаціи земскихъ статистическихъ совѣтовъ, причемъ авторъ этого предложенія, Е. К. Введенскій, съ грустью констатируетъ, что въ большинствѣ земствъ земскіе дѣятели, по-прежнему, „стоятъ дальше отъ статистики, чѣмъ отъ всякой другой отрасли земскаго дѣла“, подтверждая вмѣстѣ съ тѣмъ, что „корень недовѣрія земскихъ дѣятелей къ статистикѣ лежитъ въ неосвѣдомленности ихъ о задачахъ статистики и способахъ осуществленія этихъ задачъ“, подтверждая равнымъ образомъ и тотъ неоднократно и ранѣе отмѣчавшійся фактъ, что это недовѣріе тотчасъ исчезаетъ, какъ только статистическія работы дѣлаются предметомъ совмѣстнаго обсужденія, комментируются и разъясняются какъ въ своихъ существенныхъ чертахъ, такъ и въ деталяхъ. Съ этой точки зрѣнія совмѣстное обсужденіе—въ прямомъ интересѣ статистиковъ и статистики: „опытъ всѣхъ бывшихъ комиссій, свидѣтельствуетъ вятскій статистикъ А. А. Гурьевъ въ подсекціи XI съѣзда,—убѣждаетъ въ томъ, что близкое знакомство съ нашими программами значительно ослабляетъ нападки на отвлеченность и безграничность программъ. Обыкновенно комиссія, собравшись съ твердымъ намѣреніемъ сократить раздутую спеціалистами программу, кончала тѣмъ, что сама ее расширяла“...

И несмотря на все сказанное—несмотря на то, что между земствомъ и земскою статистикой далеко еще не достигнуто желательное взаимодѣйствіе, земская статистика все же пріобрѣла себѣ не малыя заслуги передъ земствомъ, въ смыслѣ непосредственнаго использованія послѣднимъ, въ его практической работѣ, результатовъ статистическихъ изслѣдованій; болѣе того—и въ смыслѣ непосредственнаго участія земскихъ статистиковъ въ практической работѣ земства.

Я лично отнюдь не переоцѣниваю того, что сдѣлано земскою статистикой въ той спеціальной области, придаткомъ которой она сдѣлана со времени изданія дѣйствующаго оцѣночнаго закона,—въ оцѣночномъ дѣлѣ. Взаимоотношеніе между статистикою и оцѣнкой очень напоминаетъ мнѣ взаимоотношеніе между химіею и алхиміей; и тутъ, и тамъ научнымъ методамъ ставятся такія задачи, какихъ они не въ состояніи разрѣшить. И я всецѣло раздѣляю „скептицизмъ", проявленный высокоуважаемымъ А. Ф. Фортунатовымъ по поводу одного недавно вышедшаго въ свѣтъ „свода оцѣночныхъ" свѣдѣній, въ которомъ въ основу оцѣнки положены, по утвержденію его редактора, всѣ признаки, рекомендованные правилами оцѣночнаго закона. „Легко было, говоритъ проф. Фортунатовъ,—написать однимъ почеркомъ пера, что доходность земель и лѣсовъ исчисляется по даннымъ за послѣднія 9 лѣтъ,—но этотъ почеркъ пера безсиленъ былъ создать въ Россіи хозяйственное счетоводство. Если валовую доходность нѣкоторыхъ территоріальныхъ единицъ можно обосновать на данныхъ текущей статистики урожаевъ и цѣнъ, если въ заработной платѣ можно найти нѣкоторую опору для исчисленія погодныхъ колебаній расходовъ, все-таки надо сознаться, что въ исчисленіи матеріальныхъ расходовъ, связанныхъ съ приложеніемъ капитала къ землѣ, мы спотыкаемся о повальное отсутствіе погодныхъ записей по сельско-хозяйственному счетоводству на мѣстахъ"; наконецъ, и „упоминаемая въ законѣ однородность мѣстностей въ хозяйственномъ отношеніи—нѣчто совершенно неосуществимое въ таксаціонной практикѣ". Дѣятели современной оцѣночной статистики стремятся заполнить подчеркиваемые А. Ф. Фортунатовымъ пробѣлы путемъ широко поставленныхъ бюджетныхъ изслѣдованій. Но, какъ ни интересна, сама по себѣ, задача изученія крестьянскаго бюджета, для меня представляется однако сомнительнымъ, чтобы этимъ способомъ могли быть въ самомъ дѣлѣ получены тѣ данныя, какія были бы необходимы для опредѣленія дѣйствительнаго земельнаго дохода. Сами по себѣ многократные случаи непринятія земствами выработанныхъ статистиками, съ громадными затратами труда, оцѣ-

ночныхъ нормъ отнюдь не могли бы служить доказательствомъ непригодности постѣднихъ. Нормы эти отклонялись просто потому, что примѣненіе ихъ было бы невыгодно для вліятельныхъ въ современномъ земствѣ помѣщичьихъ элементовъ. Но бѣда въ томъ, что выработаннымъ на статистической основѣ нормамъ недостаетъ и всегда будетъ недоставать той объективной убѣдительности, которая одна только могла бы помочь имъ восторжествовать надъ подсказанными личнымъ и классовымъ интересомъ нападками...

Говоря о роли земской статистики и земскихъ статистиковъ въ практической работѣ земства, я, поэтому, имѣю въ виду не ихъ оцѣночную работу, а ихъ участіе въ экономическихъ и культурныхъ начинаніяхъ земства. „Роль земскихъ статистиковъ,— справедливо говоритъ А. В. Пѣшеховъ въ докладѣ подсекціи статистики XI съѣзда,—далеко не исчерпывается выполненіемъ спеціальныхъ функцій. Отчасти благодаря своему составу, обезпечивающему солидательное и отзывчивое отношеніе съ ихъ стороны къ земскому дѣлу, отчасти благодаря своей профессіи, дающей имъ систематическое знаніе мѣстныхъ нуждъ и условій, земско-статистическія бюро успѣли занять выдающееся положеніе среди другихъ земскихъ органовъ. Въ лицѣ ли отдѣльныхъ своихъ представителей или въ полномъ составѣ, они обыкновенно являются самыми дѣятельными сотрудниками губернскихъ управъ и земскихъ собраній по проведенію тѣхъ или иныхъ, болѣе сложныхъ или болѣе отвѣтственныхъ начинаній. Чаще всего имъ приходится, конечно, участвовать въ предварительной разработкѣ подготовляемыхъ мѣропріятій, что и даетъ имъ возможность вносить не только знаніе, но и долю иниціативы въ земское дѣло. Нерѣдко, однако, земскіе статистики привлекаются и къ исполнительнымъ функціямъ". Я не могу и помышлять о томъ, чтобы дать здѣсь что-либо похожее на исчерпывающій обзоръ данныхъ, характеризующихъ роль статистики въ культурно-хозяйственной работѣ земства. Приведу въ видѣ примѣра хотя бы Московское земство. Уже въ первые годы существованія здѣсь статистики собранныя статистиками данныя служатъ поводомъ къ возбужденію или матеріаломъ для разработки такихъ разнообразныхъ вопросовъ, какъ изслѣдованіе причинъ упадка крестьянскаго хозяйства или вліянія болотъ на положеніе населенія, земское содѣйствіе къ покупкѣ крестьянами земли, организація молочнаго хозяйства, содѣйствіе кустарной промышленности, страхованіе, организація школьнаго дѣла, развертаніе суммы понижения выкупныхъ платежей,—вообще, „стоитъ только просмотрѣть съ 1876 г. хотя за одинъ годъ журналы засѣданій губернскаго земскаго собранія и доклады, чтобы

убѣдится въ томъ, что земско-статистическія изслѣдованія постоянно служатъ основаніемъ для тѣхъ или другихъ мѣропріятій, что на нихъ постоянно ссылаются" (Каблуковъ),—вообще „Московское статистическое отдѣленіе до того слилось съ жизнью земства, что безъ его работъ не можетъ обойтись ни одно земское начинаніе" (Рихтеръ). Сходныя свидѣтельства имѣемъ и по Воронежской губ. Статистическое отдѣленіе и здѣсь „сразу стало на почву практическихъ задачъ: точно такъ же и результаты статистическихъ изслѣдованій, въ видѣ валовыхъ цифровыхъ данныхъ, все болѣе и болѣе утилизировались земствомъ для практическихъ цѣлей"; практическая сторона дѣятельности бюро выражалась, между прочимъ, въ томъ, что статистическое отдѣленіе, наряду со своимъ прямымъ дѣломъ, выполняло всевозможныя справочныя работы, по требованію различныхъ учрежденій, и принимало участіе, по порученію губернской управы, въ разработкѣ разнаго рода данныхъ для практическихъ цѣлей земства, какъ, напримѣръ, по чумному и страховому вопросу, по переложенію оброчной подати въ выкупные платежи, по вопросу продовольственному, о кустарной промышленности, о лѣсоохраненіи и т. п. Нижегородская статистика, подъ руководствомъ Анненскаго, стала неоцѣненною сотрудницею земства во всей его практической работѣ на пользу населенія: надвигался голодъ статистики участвовали въ организаціи продовольственной помощи; выдвигался вопросъ о кризисѣ кустарной промышленности—они принимаютъ самое дѣятельное участіе въ выясненіи его характера и послѣдствій, предпринимаютъ спеціальныя изслѣдованія кустарныхъ районовъ, участвуютъ въ организаціи практической помощи кустарямъ. Вообще, „можно почти навѣрное констатировать, что земская статистика тамъ, гдѣ она существуетъ, слилась съ общею земскою дѣятельностью и составляетъ ея неотъемлемую принадлежность". Такъ говорилъ Д. Н. Рихтеръ въ докладѣ, сдѣланномъ въ вольно-экономическомъ о-вѣ въ 1894 г. Но то же, несомнѣнно, остается вѣрнымъ и для настоящаго времени. Перебирая, напримѣръ, многочисленныя, по большей части небольшія по объему изданія Владимірскаго бюро за послѣднія нѣсколько лѣтъ, мы находимъ въ числѣ ихъ и изслѣдованіе гусеводства и куроводства, выполненное въ цѣляхъ „выработки плана мѣропріятій для улучшенія птицеводства", и изслѣдованіе льноводства съ цѣлью выясненія видовъ на его промышленное развитіе, и нѣсколько работъ по вопросу объ успѣхахъ техники земледѣлія: находимъ изслѣдованіе садоводства и огородничества, изслѣдованіе пчеловодства, работу о состояніи скотоводства, спеціальную работу по вопросу о вліяніи войны на

Владимірскую деревню, очеркъ мѣропріятій земствъ Владимірской губерніи по содѣйствію сельскому хозяйству и т. п. Псковское статистическое бюро въ теченіе нѣсколькихъ послѣднихъ лѣтъ занимается вопросомъ о возстановленіи судоходства на р. Ловати, изслѣдуетъ вліяніе болотъ и разрабатываетъ вопросъ о возможныхъ послѣдствіяхъ ихъ систематической осушки; организуетъ экспедицію для изслѣдованія озеръ губерніи; производитъ спеціальныя работы по кустарному и льняному дѣлу, занимается изученіемъ вопроса о недоимкахъ въ связи съ экономическимъ положеніемъ населенія, производитъ изслѣдованіе развивающихся еще до новаго землеустроительнаго законодательства раздѣловъ общинныхъ земель въ Холмскомъ у., составляетъ для своего земства „Очеркъ дѣятельности губернскихъ земствъ по народному образованію". Эта послѣдняя работа была выполнена по непосредственному почину экономическаго совѣта при управѣ, „причемъ какъ на органъ, которому можно было бы поручить работу, было указано на статистическое бюро": равнымъ образомъ и всѣ другія, только-что перечисленныя работы были вызваны непосредственнымъ интересомъ земства къ соотвѣтственнымъ сторонамъ народной жизни, назрѣвшею въ средѣ земства необходимостью мѣропріятій въ той или другой спеціальной области. Земскіе статистики командируются своими земствами на всякаго рода съѣзды — кустарные, по народному образованію, сел.-хоз. и т. п.; земскіе статистики ѣздятъ, вмѣстѣ съ выборными представителями земства, въ Петербургъ для участія въ совѣщаніяхъ по разнообразнымъ интересующимъ земство вопросамъ, и въ концѣ концовъ нельзя не согласиться съ тезисомъ, формулированнымъ Костромскимъ статистикомъ Н. П. Воробьевымъ на Московскомъ областномъ съѣздѣ по агрономической помощи населенію, что „земская статистика представляетъ собой такую же постоянную, самостоятельную и полноправную организацію въ земскомъ хозяйствѣ, какъ и всѣ другія спеціальныя организаціи—какъ агрономія, санитарія, народное образованіе и т. п.".

Поскольку, такимъ образомъ, рѣчь идетъ о томъ, что̀ можно назвать „земскимъ служеніемъ" земской статистики, приходится опредѣленно признать, что въ этой области идеалъ еще далеко не достигнутъ, но что статистика, все-таки, пріобрѣла серьезныя заслуги передъ земствомъ и завоевала себѣ видную роль въ его жизнедѣятельности. Такъ же обстоитъ дѣло и въ другой области, которая пишущаго эти строки, какъ спеціалиста-статистика, особенно интересуетъ,—въ области статистической методологіи и техники. Доминирующею чертою земской статистики, какъ цѣлаго, въ

значительной степени умаляющей научную цѣнность ея результатовъ, является крайняя разрозненность работъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ и въ различное время, сопряженная съ крайнею разнородностью методовъ и пріемовъ собиранія и разработки матеріала, а слѣдовательно, и съ крайнею разнокалиберностью результатовъ, до послѣдней степени загромождающею проведеніе статистическихъ параллелей. „Существенные недостатки земско-статистическихъ изслѣдованій,—писалъ еще въ 1899 г. авторъ довольно цѣнной для своего времени сводной работы о „Земской статистикѣ" С. Н. Веленкій,—вообще заключаются: 1) въ отсутствіи одного общаго плана работъ; 2) въ различныхъ, не согласованныхъ между собою, методахъ и пріемахъ изслѣдованій; 3) въ несогласованности и большомъ разнообразіи программъ". И эта характеристика вѣрна и для настоящаго времени: чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно перелистать хотя бы тѣ немногочисленные сборники по основной статистикѣ, которые появились въ свѣтъ за послѣдніе два года. Эта крайняя пестрота въ значительной мѣрѣ объясняется, правда, объективными, не зависѣвшими отъ усмотрѣнія земскихъ статистиковъ условіями: „съ одной стороны,—справедливо замѣчаетъ В. Ф. Караваевъ,—задачи мѣстныхъ статистическихъ изслѣдованій опредѣлялись взглядами земскихъ собраній, которыя не всегда одинаково смотрѣли на дѣло; затѣмъ, самое существованіе земской статистики въ нѣкоторыхъ губерніяхъ не было непрерывнымъ, личный составъ статистическихъ органовъ подвергался по большей части быстрымъ смѣнамъ, и, наконецъ, самый объемъ собираемыхъ свѣдѣній и программы для нихъ бывали подчинены внѣшнему контролю, подчасъ далеко не сообразовавшемуся ни съ мѣстными потребностями земства, ни съ техникой статистическихъ операцій. Если принять во вниманіе, далѣе, крайнее разнообразіе въ естественныхъ и экономическихъ условіяхъ, въ которыхъ находятся отдѣльныя мѣстности и губерніи, различную степень культурности и развитія населенія, зависимость успѣховъ земской статистики отъ отношенія къ ней мѣстныхъ властей и т. д., то станетъ очевиднымъ, что всѣ эти условія не только не могли способствовать однообразной постановкѣ статистическихъ работъ въ разныхъ земствахъ, но и препятствовали отчасти правильному послѣдовательному развитію ихъ въ одной и той же губерніи". Повторяю: объективныя условія въ значительной степени объясняютъ пестроту программъ и пріемовъ, а слѣдовательно и разнокалиберность результатовъ земскихъ статистическихъ изслѣдованій. Но правъ и другой хорошій знатокъ земской статистики, П. И. Сухановъ, когда констатируетъ, что „земская статистика отличается излишнею

уже разработанностью программъ и способовъ разработки, часто вовсе не обусловливаемою мѣстными особенностями", а вытекающею первымъ только изъ различій въ индивидуальныхъ взглядахъ и индивидуальномъ пониманіи статистиковъ. Особенно рѣзко сказывается эта, иногда прямо-таки ничѣмъ не оправдываемая пестрота въ такихъ, впрочемъ, и вообще далеко не удовлетворительно разработанныхъ земскою статистикою вопросахъ, какъ наемный трудъ — и въ смыслѣ примѣненія наемнаго труда въ своемъ хозяйствѣ, и въ смыслѣ промысла на сторону не находящемъ въ немъ примѣненія рабочей силы, или какъ промыслы — достаточно сказать, что во многихъ сборникахъ подъ одну рубрику „промысловъ" безъ всякаго расчлененія помѣщены столь разныя по существу явленія, какъ наемный трудъ и участіе въ обрабатывающей промышленности, не говоря уже о такихъ, тоже принципіально различныхъ вещахъ, какъ фабрично-заводскій трудъ съ одной стороны, кустарные и домашніе промыслы — съ другой. Но съ немногимъ меньшею пестротой мы встрѣчаемся даже и въ наиболѣе простыхъ вопросахъ — числѣ и границы возрастныхъ группъ при учетѣ населенія, группировка по рабочей силѣ, отдѣльно-учитываемыя разновидности скота, группировка дворовъ по обезпеченности скотомъ, учетъ инвентаря и посѣвовъ, понятія „грамотности" и „полуграмотности" и т. д. во всемъ томъ можно встрѣтить чуть не всѣ мыслимые принципы расчлененія и оттѣнки.

Указываемый недостатокъ съ самаго начала сознавался и продолжаетъ сознаваться работниками земской статистики, и вопросъ о возможномъ „объединеніи" послѣдней, можно сказать, не сходитъ съ очереди. Съ большою энергіей взялось за эту задачу еще въ 80-хъ г., подъ руководствомъ незабвеннаго А. И. Чупрова, бывшее въ то время центромъ земской статистики статистическое отдѣленіе Московскаго юридическаго общества; дѣлало попытки въ томъ же направленіи Петербургское вольное экономическое о-во; теперь за ту же задачу съ немалою энергіею берется недавно возникшее въ Москвѣ о-во имени Чупрова; вопросъ объ „объединеніи" постоянно всплываетъ на съѣздахъ и совѣщаніяхъ статистиковъ. Статистическое отдѣленіе Московскаго юридическаго о-ва въ собраніи въ 1887 г. совѣщаніи даже выработало составъ минимальной подворной карточки и минимальнаго посемейнаго бланка, а также бланка для частновладѣльческихъ имѣній; подсекція статистики X съѣзда поручила особой комиссіи выработать къ XI съѣзду „общую инструкцію о способахъ земско-статистическихъ изслѣдованій и источникахъ земской статистики", но постановленіе X съѣзда осталось вовсе не исполненнымъ; на

результаты совѣщанія 1887 г. довольно обычно ссылаются,—но только тѣ, чьимъ взглядамъ они соотвѣтствуютъ, и съ ними весьма мало считаются тѣ, кто смотритъ на тотъ или другой вопросъ иначе.

Здѣсь не мѣсто вдаваться въ подробную критику работъ земской статистики — для этого потребовалось бы не нѣсколько страницъ въ приуроченной къ спеціальному случаю статьѣ, а цѣлая книга. Замѣчу поэтому лишь кратко, что отдѣльныхъ недочетовъ, болѣе или менѣе существенныхъ, въ этихъ работахъ много, и объясненія этому приходится искать, въ значительной мѣрѣ, въ чисто эмпирическомъ способѣ развитія программъ и методовъ земской статистики, въ связи съ чисто-эмпирическимъ же способомъ подготовки самихъ статистиковъ. Земская статистика и въ этомъ ея неоцѣнимая заслуга сама должна была вырабатывать для себя свои методы и пріемы, сама должна была вырабатывать для себя и людей: перваго не могла ей дать выработавшаяся на совершенно другомъ кругѣ явленій и въ совершенно другой обстановкѣ книжная статистическая методологія, вторыхъ не могла ей дать не знавшая ничего, кромѣ этой самой книжной методологіи, высшая школа. Но въ передачѣ того, что вырабатывалось земскими статистиками по части методовъ и пріемовъ, не было и нѣтъ надлежащей преемственности; то, что достигается положительнаго одними, часто остается неизвѣстнымъ другимъ, остаются неизвѣстными и послѣдствія дѣлаемыхъ одними ошибокъ, которыя поэтому, сплошь и рядомъ, потомъ повторяются другими. А что касается людей, то при всей проявленной земскими статистиками, въ массѣ, талантливости и иниціативѣ, слишкомъ многимъ изъ нихъ недостаетъ научной школы. Недаромъ подсекція XI съѣзда признала „чрезвычайно желательнымъ расширеніе курса статистики въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ добавленіемъ отдѣла объ условіяхъ собиранія и разработки свѣдѣній по земской статистикѣ“, а сверхъ того „созданіе особаго статистическаго института... для пополненія и расширенія научныхъ знаній лицами, занимающимися земско-статистическими работами“. Первое изъ этихъ пожеланій осуществилось пока лишь въ ничтожной степени, второе не осуществилось вовсе, но самый фактъ выраженія подобнаго рода пожеланій въ достаточной мѣрѣ знаменателенъ.

И тѣмъ не менѣе земская статистика, со всѣми своими ошибками и недостатками, со всѣмъ своимъ эмпиризмомъ, со всѣмъ своимъ недостаткомъ научной школы, сдѣлала для статистической методологіи больше, чѣмъ вся русская академическая статистика. Я совершенно убѣжденъ, что опытъ русской земской статистики

не пройдетъ безслѣдно и для общей статистической методологіи. „До послѣдняго времени, -говоритъ первый знатокъ земской статистики А. Ф. Фортунатовъ, земско-статистическая дѣятельность являлась преобладающимъ русломъ живого потока статистической мысли въ Россіи. На объектахъ земско-статистической работы изощрялись и изощряются люди, прокладывавшіе новые пути, какъ въ пріемахъ наблюденія, такъ въ пріемахъ сводки и обработки статистическихъ данныхъ"; „земская статистика, -говоритъ онъ же въ другомъ мѣстѣ,—провила громадную работу и притомъ не застыла въ какихъ-нибудь установившихся шаблонахъ, но до послѣдняго времени неуклонно идетъ впередъ".

Здѣсь, конечно, не мѣсто останавливаться на какихъ-либо отдѣльныхъ сторонахъ методологической работы земской статистики -говоритъ, напр., о составленномъ ею для разработки выборочнаго пріема статистическаго изслѣдованія, для углубленія методовъ бюджетной статистики; не мѣсто говорить о выработанныхъ ею пріемахъ комбинаціонной разработки и т. п. Я буду говорить только о томъ, что составляетъ ея наиболѣе существенную, наиболѣе принципіальную особенность, а вмѣстѣ съ тѣмъ— и ея главную методологическую заслугу. „Эта главная принципіальная особенность,- какъ формулируетъ ее А. А. Русовъ, заключается въ томъ, что земская статистика „непосредственно подошла къ первичному статистическому факту въ его первоначальномъ видѣ и, начиная съ корня, съ зародыша каждаго факта и явленія, охватила его со всѣхъ сторонъ и, если можно такъ выразиться, отъ внѣшнихъ формъ проникла внутрь, въ сущность самого явленія, въ его причинности". Она не побоялась ставить себѣ такіе вопросы, учитывать такія подробности, проникать въ такія глубины хозяйственной и соціальной жизни населенія, какіе стояли въ полномъ противорѣчіи съ ограничивающими требованіями ходячей статистической методологіи. А между тѣмъ выработанныя земской статистикой детальнѣйшія программы какъ хозяйственной переписи, такъ и подворныхъ и пр. описаній имѣли прежде всего тотъ смыслъ, что позволили конкретизировать получаемыя статистическія данныя, дали возможность получить понятіе о реальномъ, жизненномъ характерѣ многихъ изъ такихъ явленій, о которыхъ безъ того можно было бы составить себѣ лишь слишкомъ общія, схематическія представленія. Другое существенное преимущество углубленныхъ программъ земскихъ статистическихъ изслѣдованій—преимущество, впрочемъ, въ значительной мѣрѣ парализуемое тѣмъ, что я въ предыдущемъ называлъ отдаточными наростами, парализуемое иногда (напр., при бюджет-

ныхъ изслѣдованіяхъ) и пропускаемыми въ сторону уже чрезмѣрной детальности увлеченіями статистикою, — это живой интересъ, возбуждаемый въ населеніи такого рода углубленнымъ опросомъ: населеніе видитъ въ опрашивающемъ статистикѣ человѣка, дѣйствительно интересующагося крестьянскимъ житьемъ-бытьемъ; оно само заинтересовывается его связью и тѣмъ смысломъ въ обычныхъ жизненныхъ явленіяхъ, которые раскрываются при статистическомъ опросѣ, и этотъ обоюдный интересъ создаетъ существенный стимулъ, побуждающій опрашиваемыхъ охотнѣе и тщательнѣе стараніямъ опрашивающаго статистика. Но главное—это взаимный контроль между отдѣльными вопросами такой расширенной программы и открывающаяся отсюда широкая возможность внутренней провѣрки получаемыхъ показаній. Регистрируемые при переписи признаки явленій,—говоря словами Ф. А. Щербины,—„сплетаются одни за другими, какъ длинная цѣпь отдѣльныхъ звеньевъ“ одного органически связнаго цѣлаго; всякое невѣрное показаніе дастъ разрывъ въ этой цѣпи и повлечетъ, иначе говоря, къ несообразности, къ нелѣпости, которая уловляется внимательнымъ изслѣдователемъ и позволяетъ ему распознать невѣрное, нерѣдко—и добиться вѣрнаго показанія. Включая въ себя множество, можно бы, исключающихъ возможность провѣрки деталей, расширенная и углубленная программа земскихъ изслѣдованій на мѣсто фактически отсутствующаго при другихъ условіяхъ или, во всякомъ случаѣ, недостаточнаго внѣшняго контроля ставитъ реальный внутренній контроль, который даетъ возможность получать достаточно достовѣрныя свѣдѣнія о самыхъ интимныхъ сторонахъ крестьянскаго хозяйства.

Съ этими программными особенностями связаны и существенныя организаціонныя особенности земской статистики. Характернымъ для послѣдней является такъ называемый „экспедиціонный способъ“, при которомъ агенты статистическаго учрежденія входятъ въ непосредственное соприкосновеніе съ „объектами“ наблюденія и добываютъ нужныя свѣдѣнія при помощи изустнаго опроса. „Опытъ показалъ, читаемъ мы въ трудахъ статистическаго совѣщанія іюня 1900 г.,—что только такія статистическія изслѣдованія даютъ болѣе или менѣе доброкачественный матеріалъ, которыя опираются на изслѣдованія, произведенныя „экспедиціоннымъ способомъ“. Непосредственное посѣщеніе агентами статистическаго учрежденія всѣхъ подлежащихъ статистическому опросу объектовъ характерно, однако, и для господствующаго на западѣ пріема „самосчисленія“. Специфическою особенностью земскихъ переписей является, слѣдовательно, словесная

форма опроса. Неизбѣжный у насъ, въ Россіи, въ силу низкаго уровня культурности народныхъ массъ, словесный опросъ является при земскихъ изслѣдованіяхъ еще болѣе неизбѣжнымъ благодаря расширенному и углубленному характеру ихъ программъ: даже болѣе или менѣе интеллигентному обывателю было бы трудно разобраться въ многочисленныхъ и сложныхъ вопросахъ земскихъ программъ—нечего и говорить о малоинтеллигентномъ, хотя бы грамотномъ крестьянинѣ, а потому объ обычной на западѣ письменной формѣ опроса, такъ наз. „самосчисленіи", не приходится и думать. Земскій регистраторъ долженъ спросить каждаго домохозяина—и не только спросить: онъ долженъ поставить каждый вопросъ удобопонятнымъ образомъ, навести опрашиваемаго на соотвѣтствующій смыслу вопроса отвѣтъ, помочь ему, сообразить, что̀ нужно, подмѣтить всякую неточность, добиться согласованности въ отвѣтахъ на отдѣльные вопросы: роль его становится, въ значительной мѣрѣ, творческою: онъ не только воспринимаетъ отвѣты, даваемые на опредѣленные вопросы, но комбинируетъ ихъ между собой, провѣряетъ и исправляетъ способами, о которыхъ частью была, частью еще будетъ рѣчь.

Но ясно, что работать по охарактеризованнымъ выше программамъ, работать только-что охарактеризованными пріемами можетъ только квалифицированный персоналъ—квалифицированный въ смыслѣ какъ извѣстныхъ знаній и опредѣленно-направленнаго интереса, такъ и въ смыслѣ пріобрѣтаемыхъ въ ходу самой работы навыковъ. И не буду останавливаться здѣсь на тѣхъ, пока, въ общемъ, далеко недостаточныхъ мѣрахъ организаціоннаго характера, какія принимаются для обезпеченія желательнаго подбора и необходимой практической подготовки персонала, въ частности на той роли, какую могли бы играть здѣсь учебныя статистическія организаціи высшихъ учебныхъ заведеній; остановлюсь только на одной важной методологической особенности земскихъ переписей, тѣсно связанной съ необходимостью такого подбора и такой подготовки: именно на томъ, что, въ отличіе отъ обычныхъ переписей западно-европейскаго образца, земскія переписи не одновременны, а обычно растягиваются на болѣе или менѣе продолжительное время: для уѣзда—на цѣлое лѣто, для губерніи—обычно на нѣсколько лѣтъ. Одновременность немыслима, потому что въ такомъ случаѣ нельзя было бы и думать ни о цѣлесообразномъ подборѣ, ни, тѣмъ болѣе, о требующей времени практической подготовкѣ персонала; но она и не необходима, потому что объектъ изслѣдованія—крестьянское или владѣльческое хозяйство—не отличается подвижностью и потому можетъ быть съ достаточною отчетливостью

„зафотографировать“ и при значительной—выражаясь фотографическим языком—„выдержкѣ“, иначе сказать и путемъ переписи, растянутой на мѣсяцы и цѣлыя полугодія.

Наконецъ, послѣдняя важная методологическая особенность земскихъ переписей состоитъ въ томъ, что онѣ производятся не путемъ обхода дворовъ или иныхъ хозяйственныхъ единицъ, а на сходахъ или собраніяхъ крестьянъ. Изъ здѣсь отказъ отъ принятаго при западно-европейскихъ переписяхъ порядка связанъ съ многими выгодами: прежде всего—съ большою экономіей времени, которое при обходѣ дворовъ терялось бы на привѣтствія, предварительныя разъясненія и т. п. Затѣмъ—что болѣе важно—съ большею успѣшностью опроса, обусловливаемою взаимною помощью сосѣдей, родственниковъ и вообще односельчанъ при припоминаніи и соображеніи выясняемыхъ при опросѣ обстоятельствъ, а въ особенности вліяніемъ подражательности: стоитъ только регистратору, можетъ быть, съ немалою затратою труда, добиться полныхъ и приблизительно правильныхъ отвѣтовъ отъ нѣсколькихъ изъ опрошенныхъ, какъ отъ остальныхъ отвѣты получаются съ гораздо большею готовностью и съ гораздо меньшею затратою усилій. Наконецъ, самое важное, что работа на сходѣ даетъ регистратору удалось возбудить въ немъ довѣріе и интересъ, обезпечивающіе взаимный контроль присутствующихъ на сходѣ,—контроль особенно дѣйствительный, когда въ средѣ собравшихся для опроса представлены различныя антагонистическія или вообще плохо между собой уживающіяся группы населенія—богатыя и бѣдныя, общинники и подворники, казаки и „посполитые“, „кацапы“ и „хохлы“,—въ такомъ случаѣ бѣднота будетъ выводить на свѣжую воду богачей, общинники отрубниковъ и т. п., а затѣмъ выведенные на свѣжую воду будутъ съ особымъ рвеніемъ выводить на свѣжую воду другихъ.

Такимъ образомъ, психическое воздѣйствіе на опрашиваемыхъ, внутренняя повѣрка показаній, вытекающая изъ расширенныхъ и углубленныхъ программъ, сотрудничество схода—таковы, въ существенныхъ чертахъ, система мѣръ, выработанныхъ земскою статистикой для полученія достовѣрнаго статистическаго матеріала. Послѣдній, конечно, не можетъ претендовать на безусловную точность, но при гораздо большей сложности разрѣшаемыхъ земскою статистикой задачъ степень достовѣрности, достигаемая ею при помощи охарактеризованныхъ пріемовъ, несомнѣнно, значительно выше той, какая достигается при иномъ характерѣ программъ и иныхъ способахъ опроса.

Вотъ то немногое, что́ я могъ сказать здѣсь по вопросу о методологическихъ особенностяхъ земской статистики. Каковы бы

ни были отдѣльныя увлеченія, какъ бы ни были многочисленны отдѣльныя ошибки, допускающіяся и допускаемыя земскими статистиками — эти особенности останутся κτῆμα ἐς ἀεί, и съ ними неизбѣжно придется посчитаться общей статистической методологіи.

Мой очеркъ затянулся свыше мѣры. И воздержусь поэтому отъ сколько-нибудь пространныхъ заключеній и позволю себѣ закончить нѣсколькими краткими пожеланіями: чтобы земская статистика освободилась отъ гнетущихъ ее ощѣночныхъ наростовъ и вновь сосредоточила свои силы и свое вниманіе на служеніи земству и на изученіи народной жизни; чтобы она окончательно упрочила свое положеніе въ земствѣ и перестала быть подверженною „независящимъ обстоятельствамъ"; чтобы земскимъ статистикамъ удалось, не жертвуя индивидуальнымъ творчествомъ, найти такія общія основы для своей работы, которыя обезпечили бы ей столь необходимую для научнаго и въ значительной мѣрѣ для практическаго ихъ использованія сравнимость.

Гр. Павелъ Толстой.

Продовольственное дѣло.

I.

„Нынѣ, когда большая часть государства съ голоду помираетъ, кажется, что на сіе правительство нахолодѣйшимъ духомъ смотритъ. Жители претерпѣваютъ непомѣрный голодъ, ѣятъ солому, мякину, листъ, сѣно, лебеду, но и сего уже недостаточно, ибо, къ несчастію, и лебеда не родилась, и ноной четверть по четыре рубля покупаютъ"...

Такъ писалъ извѣстный историкъ, современникъ Екатерины II кн. Щербатовъ о голодѣ, постигшемъ Россію въ 1787 г. Съ тѣхъ поръ прошло около 125 лѣтъ, и еще совсѣмъ на-дняхъ въ XX в. почти въ такихъ же болѣзненныхъ формахъ протекало неурожайное бѣдствіе, постигшее Поволжье и Приуралье въ 1911 г. Ѣли лебеду, березку, желуди, питались хлѣбомъ, испеченнымъ вмѣстѣ съ глиной, болѣли голоднымъ тифомъ и цынгой, не говоря уже о томъ, что за безцѣнокъ сдавали въ аренду и распродавали надѣльную землю, за безцѣнокъ же сбывали скотъ, палившій отъ безкормицы, а если еще берегли послѣднюю скотину, то подвѣшивали ее—сама держаться на ногахъ она была не въ силахъ, раскрывали соломенныя крыши для гонки и корма скота...

Пусть въ такихъ острыхъ формахъ неурожайное бѣдствіе сказывалось только кое-гдѣ, пусть нельзя въ XX в. обобщать этихъ фактовъ на весь неурожайный районъ со многими милліонами крестьянскаго населенія. Не достаточно ли того, что извѣстія о такихъ явленіяхъ приходили изъ самыхъ разнообразныхъ угловъ неурожайной полосы еще въ послѣднюю продовольственную кампанію, чтобы утверждать, что призракъ голодовокъ при неурожаяхъ

остается до сихъ поръ грознымъ призракомъ русской жизни, что вмѣстѣ съ нимъ еще далеко не отошла въ область исторіи продовольственная проблема, продолжая стоять во весь свой ростъ. Болѣе того: пятидесятилѣтіе земства не приходится даже встрѣчать сознаніемъ, что продовольственное дѣло теряетъ свою остроту, что не сегодня, такъ завтра не будетъ больше надобности въ спеціальномъ продовольственномъ законодательствѣ, какъ давно уже нѣтъ въ немъ надобности на Западѣ. Пятидесятилѣтіе, отдѣляющее насъ отъ обнародованія Земскаго Положенія, свидѣтельствуетъ—увы—не объ отмираніи неурожайныхъ бѣдствій, а объ ихъ учащеніи, не о сокращеніи матеріальныхъ средствъ, поглощаемыхъ продовольственными кампаніями, а объ угрожающемъ ихъ ростѣ [1]).

Въ самомъ дѣлѣ, за первую четверть вѣка жизни земства (1866—1890 г.г.) выдѣляются по своимъ размѣрамъ неурожаи 1873 г. въ Самарской губ. и 1880 и 1881 г.г. въ губерніяхъ юго-восточныхъ и южныхъ. Особенно привлекъ къ себѣ общественное вни-

---

[1]) Больше всего данныхъ по продовольственному вопросу заключается въ работѣ А. С. Ермолова: „Наши неурожаи и продовольственный вопросъ", ч. I—II, 1909 г., затѣмъ у Б. Веселовскаго: „Исторія Земства за 40 лѣтъ", т. II, 1907 г., стр. 293—358. — Официальные матеріалы по пересмотру продовольственнаго законодательства, приведшему къ временнымъ правиламъ 12 іюня 1900 г., сгруппированы въ неоффиціальномъ изданіи Савича: „Сборникъ правилъ по обезпеченію народнаго продовольствія", вып. I—III, 1900—1903 г.—Матеріалъ по пересмотру продовольственнаго законодательства, начатому въ послѣднее время, послѣ продовольственной кампаніи 1906—7 г., сведенъ въ нашей работѣ „Земская Россія о реформѣ продовольственнаго законодательства въ 1909—1910 г.", 1914 г.—Цѣнная сводка критическихъ соображеній и соображеній de lege ferenda дается въ изданіи Вольнаго Экономическаго Общества: „Продовольственный вопросъ въ 1897—1898 г.г." 1899 г.).—Важнѣйшими источниками официальнаго характера использованными наряду съ вышеупомянутыми работами въ настоящей статьѣ являются: „Временникъ центральнаго статистическаго комитета М. В. Д.", 1895 г., № 39 („Мѣстные продовольственные капиталы, губернскіе, сословные и общественные, и хлѣбные запасы въ общественныхъ магазинахъ за 1867—1891 г.г."),—„Статистическія свѣдѣнія къ пересмотру продовольственнаго законодательства", приложеніе къ „Проекту положенія о мѣрахъ помощи населенію въ случаѣ неурожая", внесенному въ пятую сессію совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, 1910 г., изд. М. В. Д.—„Продовольственная кампанія 1906—1907 г. по даннымъ отчетныхъ матеріаловъ М. В. Д.", т. I—II, 1908 г.— „Отчетъ по продовольственной кампаніи 1911—1912 г." управленія сельской продовольственной части М. В. Д., кн. I—II, 1913 г.—Представленіе М. В. Д. въ Гос. Думу отъ 26 ноября 1911 г. № 6488 „О расходахъ, произведенныхъ на оказаніе помощи пострадавшему отъ неурожая сего года населенію, и о потребныхъ на продолженіе текущей кампаніи кредитахъ", и отъ 11 марта 1912 г. № 2345 „О дополнительномъ ассигнованіи изъ государственнаго казначейства на усиленіе общаго по Имперіи продовольственнаго капитала".

мине Самарскій голодъ 1873 г. Какъ продовольственная кампанія 1873 г., такъ и кампаніи 1880 и 1881 г.г. не могли обойтись мѣстными продовольственными средствами (сельскихъ обществъ и губерній) и потребовали дополнительныхъ ассигнованій за счетъ общеимперскаго продовольственнаго капитала, ассигнованій наиболѣе значительныхъ за этотъ періодъ, именно 2,5 мил. руб. въ 1873 г. и 11,5 мил. за 1880 и 1881 г.г. Всего же, по 1890 г. включительно, изъ общеимперскаго продовольственнаго капитала пришлось выдать (въ ссуду) около 32 мил. руб. Несмотря на это, капиталъ этотъ достигалъ въ своей наличности на 1 января 1891 г. 11,5 мил. руб., начавъ функціонировать (съ 1 января 1868 г.) съ 800 тыс. руб., т. е. успѣлъ за это время возрасти болѣе, чѣмъ въ 10 разъ.

А вотъ неурожаи и цифры затратъ второй половины этого 50-лѣтія: памятный неурожай 1891 г., всколыхнувшій еще въ большей степени, чѣмъ Самарскій голодъ 1873 г., все русское общество, пробудившій Россію отъ спячки 80-хъ годовъ и послужившій отправнымъ пунктомъ общественнаго оживленія.—площадь его захватывала уже 29 губерній и областей, и ассигнованій за счетъ общеимперскаго капитала потребовалось свыше 130 мил. руб.; частичный и второй неурожай 1892 г.; неурожаи 1897 и 1898 г.г., изъ которыхъ послѣдній постигъ до 18 губерній и поглотилъ до 35 мил. руб. изъ центра; нѣсколько лѣтъ сравнительно благополучныхъ, и 1901 г. съ неурожаемъ въ районѣ чуть ли не 20 губерній и расходомъ въ 30 съ лишнимъ мил. руб., не считая затратъ изъ мѣстныхъ продовольственныхъ средствъ; частичный неурожай 1902 г.; два года передышки, и неурожай 1905 г., напоминающій до нѣкоторой степени своими размѣрами 1891 г., а вслѣдъ за нимъ еще болѣе грозный неурожай 1906 г. въ 49 губерніяхъ обл. потребованіе изъ центра свыше 250 мил. руб.; небольшая передышка, съ мѣстными лишь неурожаями 1907 и 1908 г.г. и съ колоссальными „рекордными“ урожаями 1909 и 1910 г.г., уступившими мѣсто новому неурожаю 1911 г. во всемъ среднемъ и нижнемъ Поволжьѣ и Приуральѣ (свыше 25 губерній), съ расходами за счетъ общеимперскаго капитала, достигшими снова невѣроятной суммы въ 160 мил. руб.

Итого за вторую половину, начиная съ 1891 г., израсходовано въ продовольственныя кампаніи за счетъ общеимперскаго капитала около 700 мил. рублей, почти всецѣло позаимствованныхъ изъ средствъ государственнаго казначейства. Это за неполныя 25 лѣтъ! Т. е. въ среднемъ до 30 мил. руб. въ годъ, или приблизительно

столько же въ годъ, сколько потребовалось за все первое 25-лѣтіе, — ростъ, который, конечно, ни въ коемъ случаѣ не объясняется однимъ увеличеніемъ населенія.

Только колоссальная помощь извнѣ, со стороны, выручаетъ населеніе въ годину неурожая: никакихъ мѣстныхъ продовольственныхъ фондовъ, денежныхъ или натуральныхъ, спеціально на случай неурожая накапливаемыхъ въ качествѣ обязательной повинности самимъ мелкимъ земледѣльческимъ населеніемъ, такимъ образомъ, далеко не хватаетъ, точнѣе все менѣе и менѣе хватаетъ. И при всемъ томъ предупреждается развѣ только голодная смерть. Слишкомъ велика, очевидно, общая хозяйственная безпомощность сельскаго населенія при недоборѣ хлѣбовъ, разъ у него нѣтъ другихъ источниковъ существованія, кромѣ земли, разъ нѣтъ избытка и въ хозяйствѣ, допускающаго сравнительно безболѣзненную ликвидацію, разъ нѣтъ и денежныхъ сбереженій на черный день, разъ, однимъ словомъ, убогій уровень экономическаго благосостоянія основывается всецѣло на „господинѣ урожаѣ": не принесъ „господинъ урожай", запашка сѣна вернула сѣмена или даже ихъ не вернула—и для многомилліоннаго крестьянства полнѣе неурожайное бѣдствіе, голодовка, особенно при повторномъ неурожаѣ.

Къ тому же „господинъ урожай" особенно часто измѣняетъ какъ разъ все одному и тому же району черноземному центру и Поволжью. И силонъ и рядомъ измѣна бываетъ полная. Такъ, въ неурожайный 1906 г. недоборъ хлѣбовъ по всей Россіи выразился, сравнительно со среднимъ сборомъ за предшествующее 5-лѣтіе, въ суммѣ 601 мил. пуд. (сборъ въ 3.256 мил. пуд. при среднемъ сборѣ въ 3.857 мил.), а по 49 губерніямъ, постигнутымъ неурожаемъ, даже въ 834 мил. пуд. И ни, напримѣръ, въ неурожай 1911 г. были губерніи, въ которыхъ средній погубернскій сборъ всѣхъ хлѣбовъ упалъ до 6 (Астраханская) и даже до 4 пуд. (Оренбургская), причемъ площадь, съ которой было собрано менѣе 20 пуд., составляла до 98—99% всей посѣвной площади губерніи: если взять одни крестьянскіе посѣвы, то при неизмѣнно меньшей ихъ урожайности, сравнительно съ посѣвами частновладѣльческими, средній сборъ окажется, конечно, еще незначительнѣе.

Безспорно, въ такихъ неурожайныхъ бѣдствіяхъ сказывается прежде всего элементъ стихійный: рѣзкое паденіе сбора хлѣбовъ всегда обусловлено какой-либо атмосферической причиной, чаще всего продолжительной засухой, суховѣемъ, мглой, рѣже безпрерывными ливнями. Не менѣе безспорно и то, что техническая отсталость нашего земледѣлія вообще и крестьянскаго въ особенности

немало усиливаетъ вліяніе этихъ причинъ: плохая обработка земли, доходящая зачастую до однополья безъ всякаго удобренія, въ частности непріятіе мѣръ къ задержанію влаги, недостатокъ вниманія къ вопросу о наиболѣе подходящихъ по климатическимъ и почвеннымъ условіямъ злакахъ и т. п., однимъ словомъ, агрикультурная рутинность, неприспособленность, конечно, влечетъ за собой при стеченіи внѣшнихъ неблагопріятныхъ обстоятельствъ особенно низкіе урожаи, ставящіе земледѣльца въ особенно тяжелое положеніе. Но уже сама агрикультурная отсталость является результатомъ общихъ культурно-правовыхъ условій жизни страны—неграмотности и малограмотности населенія, его общей забитости, результатомъ направленія внутренней политики, опасающейся развитія въ населеніи духа иниціативы и самодѣятельности, зорко слѣдящей съ точки зрѣнія крамолы за распространеніемъ даже сел.-хоз. литературы, за бесѣдами съ населеніемъ даже агрономовъ на агрономическія темы... А затѣмъ такъ же безспорно, что грознымъ народнымъ бѣдствіемъ, создающимъ реальный призракъ голода для сотенъ тысячъ земледѣльческаго населенія, влекущимъ за собой ликвидацію чуть ли не всего домашняго и сельско-хозяйственнаго живого и мертваго инвентаря въ крестьянскомъ хозяйствѣ, требующимъ чрезвычайныхъ затратъ государства въ десятки милліоновъ рублей,—что такимъ бѣдствіемъ неурожай становится на почвѣ именно и только убогаго общаго экономическаго уровня массъ земледѣльческаго населенія. А уровень этотъ въ свою очередь, безспорно, немало обязанъ фискальной и экономической политикѣ государства, той фискальной политикѣ, которая вмѣстѣ съ министромъ финансовъ Коковцевымъ не смущалась и не смущается тѣмъ, что „еще въ началѣ 60-хъ годовъ говорилось, что народъ пропиваетъ послѣднюю копейку"—„все та же послѣдняя копейка пропивается и до сихъ поръ", и вмѣстѣ съ тѣмъ видитъ „великое для себя утѣшеніе", когда „текущій счетъ государственнаго казначейства въ государственномъ банкѣ достигаетъ рекордной цифры, которой онъ не достигалъ никогда въ предыдущее время",—обязанъ той аграрной политикѣ, для которой не интересы милліоновъ, а интересы „130.000", по счастливому выраженію Столыпина, были на первомъ планѣ. Тутъ не могли не сказаться и тяжесть подушной подати и выкупныхъ платежей, пока они не были отмѣнены въ 1907 г., а за послѣдніе годы усиленное взысканіе продовольственныхъ долговъ, и самая система выколачиванія всѣхъ вообще окладныхъ сборовъ, и обременительность волостного обложенія, всей своей тяжестью ложащагося на одно крестьянское населеніе, и размѣры косвеннаго обложенія, во главѣ съ казенной монополіей, а раньше питейнымъ акцизомъ, и т. д.

Гр. Петръ Александровичъ
ГЕЙДЕНЪ.

Не могло не сказаться также упорное равнодушіе государственной власти къ недостаточности крестьянскихъ надѣловъ, къ тяжелымъ условіямъ аренды частновладѣльческихъ земель, къ охранѣ батрацкаго труда во владѣльческихъ экономіяхъ, отсутствіе заботъ государственной власти—по крайней мѣрѣ, до послѣдняго времени—объ облегченіи реализаціи урожаевъ и т. п.

Чрезвычайно сложнымъ, многограннымъ явленіемъ представляются, такимъ образомъ, наши неурожайныя бѣдствія, ставящія передъ государствомъ и передъ обществомъ продовольственную проблему. И чрезвычайно мало благодарнымъ дѣломъ оказывается продовольственное дѣло съ той или иной системой мѣръ помощи на случай неурожая и въ случаѣ неурожая: какъ бы оно ни было хорошо и разумно поставлено, оно остается заплатой на Прошкиномъ кафтанѣ, облегчая только перенесеніе наступившаго бѣдствія, ничего само по себѣ не предупреждая въ будущемъ. И притомъ оно неизбѣжно оказывается чрезвычайно трудным дѣломъ, будучи подчинено элементу случайности и требуя огромнаго напряженія силъ,—тѣмъ болѣе трудным, чѣмъ большее пространство захвачено неурожаемъ, чѣмъ больше милліоновъ людей требуютъ немедленной помощи. Организація помощи должна быть заранѣе налажена,—организація какъ матеріальныхъ средствъ помощи, такъ и личнаго состава для соотвѣтствующаго употребленія средствъ, чтобы въ моментъ нужды помощь могла быть развернута своевременно, въ достаточныхъ размѣрахъ и въ надлежащемъ направленіи, но заранѣе она можетъ быть только налажена, она не можетъ быть повседневно, такъ сказать, упражняема, не можетъ быть планомѣрно развиваема. Это уже органическія трудности продовольственнаго дѣла.

II.

Органически трудное продовольственное дѣло еще болѣе затруднялось той постановкой, которая ему дана въ нашемъ законодательствѣ. Все это хорошо извѣстныя вѣяніія, привходящія помѣхи продовольственному дѣлу, неустанно обращавшія на себя вниманіе и тѣмъ не менѣе до сихъ поръ не устраненныя и не исправленныя.

Продовольственное дѣло—настоящее земское дѣло, земское дѣло, такъ сказать, par excellence. Съ этимъ согласно и министерство внутреннихъ дѣлъ. „Нѣтъ сомнѣнія, что завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ вообще наиболѣе свойственно земскимъ учрежденіямъ какъ по связи этого дѣла съ хозяйственной дѣятельностью

означенныхъ учрежденій, такъ и по личному ихъ составу, вышедшему изъ среды мѣстнаго населенія". Признаніе это находимъ мы въ запискѣ министерствъ вн. дѣлъ и финансовъ, внесенной въ I Гос. Думу, отъ 17 іюня 1906 г. (по вопросу о кредитахъ на продовольственную кампанію). Повторяется эта мысль и во внесенномъ во II Гос. Думу представленіи министерства вн. дѣлъ „О порядкѣ завѣдыванія тѣломъ обезпеченія продовольственныхъ потребностей сельскаго населенія въ губерніяхъ, въ коихъ введено Положеніе о губ. и уѣзд. земскихъ учрежденіяхъ", отъ 27 марта 1907 г. „Дѣло народнаго продовольствія болѣе, чѣмъ всякое другое дѣло, требуетъ для успѣшнаго его исполненія дружнаго и живого содѣйствія всѣхъ мѣстныхъ силъ; ближайшее завѣдываніе мѣстными нуждами и нуждами составляло и составляетъ предметъ компетенціи земскихъ учрежденій; эти учрежденія (земскія), какъ организаціи общественнаго характера, являются сами по себѣ наиболѣе приспособленными къ веденію дѣлъ общественныхъ, къ разряду коихъ относится и тѣло народнаго продовольствія". Наконецъ, не менѣе краснорѣчива защита земскаго завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ въ объяснительной запискѣ къ нѣсколько позднѣйшему министерскому проекту „Положенія о мѣрахъ помощи населенію въ случаѣ неурожая", разосланному въ іюлѣ 1909 г. на заключеніе земствъ и затѣмъ бывшему предметомъ разсмотрѣнія совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства въ ноябрѣ 1910 г. „Для того, чтобы мѣры помощи могли достигнуть широкой и цѣлесообразной постановки, примѣненіе ихъ должно быть поручено мѣстнымъ силамъ, при живой дѣятельности которыхъ онѣ только и могутъ пріобрѣсти полноту, обезпечивающую успѣхъ въ продовольственномъ дѣлѣ. Изъ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій нынѣ земскія учрежденія, какъ имѣющія достаточный опытъ, безспорно наиболѣе способны къ выполненію этой задачи"...

Эти азбучныя истины, сознанныя теперь министерствомъ вн. дѣлъ, не помѣшали однако въ 90-хъ годахъ, когда начался по всей линіи подкопъ подъ компетенцію земскихъ учрежденій, использовать нѣкоторые недочеты земскаго завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ въ первую колоссальную продовольственную кампанію 1891—1892 г.г. въ качествѣ предлога для объявленія земскихъ учрежденій несостоятельными въ продовольственномъ дѣлѣ и затѣмъ изъять по временныхъ правилахъ 12 іюня 1900 г. продовольственное дѣло, по крайней мѣрѣ въ его основной ссудо-продовольственной и ссудо-съменной операціи, изъ вѣдѣнія земствъ съ подчиненіемъ его вѣдѣнію земскихъ начальниковъ, уѣздныхъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій. Не мѣшаютъ и теперь эти аз-

бучныя истины—даже послѣ того, какъ онѣ сознаны и во всеуслышаніе провозглашены—тому, что продовольственное дѣло до сихъ поръ благополучно продолжаетъ пребывать въ вѣдѣніи администраціи, въ рукахъ тѣхъ самыхъ ея органовъ, которые очень скоро, и особенно послѣ кампаній 1905—6 г. и 1906—7 г., успѣли окончательно разочаровать даже свое начальство, заслуживъ въ томъ же министерскомъ представленіи во II Гос. Думу отъ 27 марта 1907 г. такую нелестную оцѣнку: „Передача продовольственнаго дѣла въ завѣдываніе правительственныхъ органовъ, какъ показалъ опытъ, не внесла въ это дѣло ожидавшихся отъ такой передачи улучшеній. Ни уѣздные съѣзды, ни земскіе начальники, на которыхъ возложено ближайшее попеченіе о своевременномъ и правильномъ удовлетвореніи продовольственныхъ нуждъ мѣстнаго населенія, далеко не стояли на высотѣ своего обязательнаго, закономъ установленнаго положенія. Уѣздные съѣзды не осуществляютъ или слабо осуществляютъ лежащія на нихъ обязанности и права по руководительству и надзору за ходомъ операціи (продовольственной); у земскихъ же начальниковъ замѣчается отсутствіе живого и подробнаго ознакомленія на мѣстахъ съ положеніемъ голодающихъ деревень. Списки нуждающихся во многихъ мѣстахъ составлялись совершенно неправильно... Сужденіе о состоятельности того или другого домохозяина всецѣло основывалось на мнѣніи волостного старшины. Отсутствіе со стороны земскихъ начальниковъ надлежащей повѣрки списковъ нуждающихся и вообще достаточной освѣдомленности объ экономическомъ положеніи крестьянъ служило причиной такихъ явленій, когда... получали ссуды крестьяне, имѣющіе 100—500 пуд. въ наличности хлѣба, 9 свиней, 3 коровы, 23 овцы, 3 лошади, вѣтряныя мельницы и т. п. На-ряду съ этимъ имѣли мѣсто случаи, когда дѣйствительно нуждающіеся въ продовольственной помощи не были совсѣмъ вносимы въ списки лицъ, имѣющихъ право на эту помощь. Дальнѣйшее оставленіе этого дѣла въ завѣдываніи органовъ администраціи, внѣ всякаго дѣятельнаго и самостоятельнаго участія въ этомъ завѣдываніи со стороны земства, несомнѣнно не отвѣчаетъ нуждамъ самого дѣла".

„Самостоятельное участіе въ завѣдываніи со стороны земства"... Какія хорошія слова и какія... далекія отъ дѣла, отъ дѣла не только предшествовавшаго имъ, но и слѣдовавшаго за ними.

Разумѣется, ни о какомъ „самостоятельномъ" участіи въ завѣдываніи со стороны земства не было рѣчи при введеніи въ дѣйствіе временныхъ правилъ 12 іюня 1900 г., когда министерство вн. дѣлъ разъясняло новый порядокъ завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ въ томъ смыслѣ, что на обязанности земскихъ учре-

женій осталось кромѣ поученія о мѣрахъ предупредительныхъ, съ одной стороны, и мѣрахъ подсобныхъ, съ другой стороны, какъ то: прокормъ скота, благотворительная помощь, устройство общественныхъ работъ, продажа хлѣба по заготовительной цѣнѣ, „исполненіе въ годы неурожайнаго бѣдствія разнаго рода порученій мѣстныхъ властей по участію въ продовольственной кампаніи и обсужденіе вопросовъ продовольственнаго дѣла въ той мѣрѣ, въ какой при подобныхъ обстоятельствахъ земства будутъ призываемы правительствомъ" (циркуляръ отъ 1 янв. 1901 г. № 1). Рѣчь шла, какъ видно, объ участіи земствъ въ продовольственномъ дѣлѣ въ качествѣ, что ли, чиновниковъ особыхъ порученій при министерствѣ вн. дѣлъ, затѣмъ въ качествѣ свѣдущихъ людей да еще въ качествѣ органовъ удовлетворенія той нужды, которая остается неудовлетворенной помощью, оказываемой правительствомъ. Понятно, что такая роль мало улыбалась земствамъ, которыя большею частью отъ нея и начали уклоняться, домогаясь возвращенія въ ихъ руки всего продовольственнаго дѣла, и только позднѣе, подъ впечатлѣніемъ, повидимому, отчасти неуспѣшности ея ихъ домогательствъ, отчасти критическаго положенія при неурожаѣ ни въ чемъ неповиннаго населенія, стали брать на себя хотя бы задѣлываніе дыръ въ правительственной помощи.

Не менѣе, а еще болѣе стѣсненными оказались земства въ послѣднюю кампанію 1911 — 1912 г.: къ завѣдыванію и общественными работами они уже не были допущены въ качествѣ самостоятельныхъ распорядителей. Были созданы не предусмотрѣнные никакимъ закономъ губернскіе и уѣздные комитеты смѣшаннаго состава по завѣдыванію общественными работами, вѣрные придуманные въ продовольственную кампанію по Саратовской губ. въ 1908 г., и роль земствъ, привлеченныхъ, въ лицѣ управъ, къ участію въ этихъ комитетахъ, была низведена до роли не то приказчиковъ, не то подрядчиковъ этихъ комитетовъ, несамостоятельныхъ ни въ отношеніи выбора сооруженій для общественныхъ работъ, ни въ отношеніи размѣра заработной платы, ни даже въ отношеніи контингента населенія, допускаемаго на общественныя работы: на работы подлежали допущенію только тѣ лица, которыя вошли въ списки нуждающихся, составленные земскими начальниками. Были сдѣланы попытки (въ Самарской губ.) навязать земствамъ даже при завѣдываніи столовыми для голодающихъ готовые списки нуждающихся, составленные земскими начальниками, въ качествѣ списковъ обязательныхъ, а когда еще и подобранныхъ земскими же начальниками завѣдующихъ столовыми...

Но и въ первый періодъ 50-лѣтія земскихъ учрежденій, до 1900 г., когда завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ сосредоточивалось всецѣло въ ихъ рукахъ, было немало организаціонныхъ помѣхъ для успѣшности земскаго завѣдыванія этимъ самимъ по себѣ труднѣйшимъ дѣломъ. „Съ одной стороны земскія управы являются слишкомъ отдаленной инстанціей для надзора за тѣмъ, что дѣлается въ селеніяхъ..., съ другой стороны... по закону земскія управы не имѣютъ исполнительной власти надъ волостнымъ и сельскимъ начальствомъ" вотъ въ чемъ усматривала комиссія по пересмотру продовольственнаго устава при министерствѣ вн. дѣлъ 1893 г. „неприспособленность организаціи земскихъ учрежденій къ отправленію задачъ народнаго продовольствія",—и усматривала, надо признать, совершенно правильно,—поскольку дѣло касалось данной, наличной организаціи земскихъ учрежденій и поскольку отсюда не дѣлалось тенденціознаго вывода о большей приспособленности органовъ казенной администраціи (какъ это между тѣмъ дѣлалось въ 90-хъ годахъ). Совсѣмъ другой выводъ подсказывался этой, такъ сказать, недоприспособленностью данной организаціи земствъ къ отправленію задачъ народнаго продовольствія — тотъ выводъ, который мы находимъ въ (упоминавшемся выше) министерскомъ представленіи во II Гос. Думу. „Недостатокъ прежняго, существовавшаго до 1900 г. порядка завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ заключается главнымъ образомъ въ томъ, что земскія учрежденія, не облеченныя административной властью и не располагающія мѣстными органами, не были въ состояніи съ успѣхомъ исполнять ту изъ обязанностей по продовольственной части, для которыхъ требуется содѣйствіе и распоряженіе правительственныхъ учрежденій и волостныхъ и сельскихъ начальствъ...—это обстоятельство будетъ устранено съ предстоящимъ... осуществленіемъ земской реформы на началахъ образованія болѣе мелкой, сравнительно съ существующей, земской единицы". Уѣздными и губернскими земскими учрежденіями недоставало низшей земской единицы, недоставало надежныхъ рукъ въ деревнѣ, потому что у нихъ не было—и до сихъ поръ все нѣтъ—тамъ своихъ ногъ. „Какъ показываетъ опытъ дѣйствующей продовольственной системы, для добросовѣстнаго обслѣдованія нужды не имѣется достаточныхъ на мѣстахъ органовъ" подтверждается безвыходность положенія и въ позднѣйшей объяснительной запискѣ къ министерскому проекту положенія о мѣрахъ помощи населенію въ случаѣ неурожая 1909 г. Однако „предстоящее осуществленіе земской реформы на началахъ образованія болѣе мелкой, сравнительно съ существующей, земской единицы" все продолжаетъ и продолжаетъ оставаться предстоящимъ...

Быть можетъ, не такъ остро, какъ отсутствіе низшей земской единицы, но во всякомъ случаѣ давалъ себя чувствовать и недостатокъ надгубернской земской организаціи, обусловливавшій разрозненность дѣйствій земствъ въ продовольственныя кампаніи, что особенно остро сказалось въ злополучный 1891 г. въ дѣлѣ закупокъ земствами продовольственнаго и сѣменного хлѣба,—закупокъ, недостаточно координированныхъ. „Агенты управъ появлялись въ чужихъ губерніяхъ, гдѣ существовала сильная нужда, и, покупая тамъ запасы хлѣба, вызывали сильное повышеніе мѣстныхъ цѣнъ. То же самое происходило и на большихъ хлѣбныхъ рынкахъ. Комиссіонеры земствъ, появляясь тамъ одновременно, не только дѣйствовали безъ надлежащаго между собой соглашенія, но во многихъ случаяхъ прямо перебивали другъ у друга партіи хлѣба, вслѣдствіе чего цѣны на зерно непомѣрно росли. Не подлежитъ сомнѣнію, что было перечислено хлѣботорговцамъ много лишнихъ денегъ. Независимо отъ сего, происходившее во многихъ случаяхъ совершенно безцѣльно передвиженіе хлѣба также стоило земствамъ очень дорого". Все это—безспорные недостатки въ земскомъ завѣдываніи продовольственнымъ дѣломъ, на которые справедливо указывалось въ объяснительной запискѣ комиссіи 1893 г., но изъ которыхъ еще прежде изъятія всего продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земствъ въ 1900 г. правительство сумѣло сдѣлать только выводъ въ пользу бюрократической централизаціи, поспѣшивъ уже въ слѣдующемъ 1892 г. сосредоточить руководство операціями по заготовкѣ хлѣба для раздачи нуждающемуся населенію во власти министра вн. дѣлъ (въ порядкѣ сепаратнаго Высочайшаго повелѣнія). Какъ будто тутъ была одна вина земствъ, а внѣшнія условія земской дѣятельности были не при чемъ! Какъ будто не сама бюрократія во всякомъ объединеніи земствъ, въ попыткахъ хотя бы письменнаго междуземскаго обмѣна мнѣній усматривала крамолу, покушеніе на „основы"; какъ будто не она всячески тормозила, по крайней мѣрѣ до самаго послѣдняго времени, даже чисто дѣловыя общеземскія начинанія! Когда же позднѣе, въ 1904—5 г.г., стала складываться общеземская организація помощи сперва больнымъ и раненымъ на войнѣ, а затѣмъ пострадавшему отъ неурожая населенію, не она ли признала ее съ величайшимъ трудомъ, послѣ безконечныхъ мытарствъ, и, едва признавъ, не она ли начала всячески рѣзать ее уже со слѣдующей продовольственной кампаніи 1906—7 г.г.!

Не меньшія помѣхи успѣху продовольственнаго дѣла ставились и недостатками самого продовольственнаго устава, который съ самаго введенія земства и до сихъ поръ остается въ существѣ своемъ

одинъ и тотъ же, восходя своими корнями къ уставу 1834 г. Всю систему мѣръ помощи этотъ уставъ сводитъ къ ссудамъ—продовольственнымъ и сѣменнымъ, подлежащимъ срочному возврату, т. е. къ краткосрочному кредиту по случаю неурожая, кредиту чисто потребительному, поскольку дѣло идетъ о ссудахъ продовольственныхъ, и притомъ кредиту, который не только не долженъ соразмѣряться съ обезпеченностью кредитуемаго, но, напротивъ, долженъ строго ограничиваться „дѣйствительно нуждающимися въ мѣрѣ дѣйствительной необходимости". Во временныхъ правилахъ 12 іюня 1900 г., изъявшихъ продовольственное дѣло въ его основной ссудной операціи изъ вѣдѣнія земства, условія выдачи ссудъ, болѣе легально формулируемыя, идутъ еще дальше въ направленіи несоотвѣтствія кредита обезпеченности кредитуемаго. Таковыми условіями признаются именно: „1) прошедшій вслѣдствіе неурожая или другихъ неблагопріятныхъ для сельскаго хозяйства явленій недостатокъ въ средствахъ пропитанія и сѣменахъ для посѣва; 2) отсутствіе такого имущества, продажа котораго безъ существеннаго разстройства хозяйства могла бы доставить средства къ пропитанію и посѣву, и 3) неимѣніе заработковъ или отсутствіе въ семьѣ лицъ, способныхъ къ работѣ".

Внутреннее противорѣчіе такой системы кредита завѣдомо некредитоспособнымъ могло еще не такъ остро проявляться въ годы среднихъ, частичныхъ неурожаевъ, при которыхъ ссуды могли ложиться сравнительно посильнымъ бременемъ на „дѣйствительно нуждающихся", это во-первыхъ, и, во-вторыхъ, оно могло нѣсколько сглаживаться сравнительно однообразнымъ уровнемъ экономическаго благосостоянія внутри деревни, хотя и низкимъ, но не знавшимъ слишкомъ большихъ уклоненій въ сторону пониженія: постепенная дифференціація деревни, съ растущей пауперизаціей ея, естественно отзывалась особенной непосильностью возврата ссудъ тѣми, кто при неурожаѣ былъ и особенно нуждающимся. Мало выручала—пока она допускалась закономъ—и круговая порука сельскихъ обществъ, обязывавшая сельскія общества возмѣщать ссуды „при совершенной несостоятельности лицъ, получившихъ оныя": сельскія общества, понятно, всячески уклонялись отъ такого возмѣщенія ссудъ за тѣхъ, кто ихъ получилъ.

Если поэтому уже до изъ ряда вонъ выходящаго неурожая 1891 г. задолженность населенія по продовольственнымъ ссудамъ изъ разныхъ продовольственныхъ фондовъ достигала угрожающихъ размѣровъ, то за послѣднее 25-лѣтіе (съ 1891 г.) несостоятельность стала совершенно безнадежной, такъ что государственной власти ничего не оставалось, какъ періодически слагать десятки мил-

лiонъ въ продовольственныхъ долговъ, какъ это было сдѣлано Высочайшими указами 1892 и 1893 г.г. и манифестомъ 1894 г., когда было сложено около 100 мил. руб., а также манифестомъ 11 августа 1904 г. и указомъ 5 апрѣля 1905 г., когда было сложено еще приблизительно столько же, т. е. всего до 200 мил. руб. долговъ (главнымъ образомъ въ общеимперскій капиталъ, отчасти въ губернскіе капиталы). И все-таки къ 1 января 1910 г. задолженность общеимперскому капиталу (вмѣстѣ съ задолженностью губернскимъ капиталамъ по 10 губерніямъ) достигала по 46 губерніямъ 189 мил. руб., а за 17 лѣтъ, съ 1891 г. по 1908 г., поступило въ погашеніе долга этому капиталу всего 22 мил. р. Чрезвычайно энергичныя мѣры по взысканію во что бы ни стало продовольственныхъ долговъ, принятыя министерствомъ Столыпина послѣ кампаніи 1906—7 г. (Высочайше утвержденныя положенія совѣта министровъ 26 августа 1907 и 16 марта 1909 г.), вызвали погашеніе долга общеимперскому капиталу въ урожайные 1909 и 1910 г.г. до 20 мил. руб. ежегодно, но все же къ 1 января 1913 г. задолженность общеимперскому капиталу составляла (по всей Россіи) почти 166 мил. руб. (вмѣстѣ съ задолженностью губернскимъ капиталамъ по 10 губерніямъ), не считая ссудъ въ кампанію 1911—1912 г., а въ эту кампанію было выдано въ ссуду за счетъ общеимперскаго капитала свыше 50 мил. пуд. продовольственнаго и сѣменного хлѣба.

Даже съ погашеніемъ долга по ссудамъ, забраннымъ въ первую очередь изъ мѣстныхъ источниковъ — изъ общественныхъ хлѣбныхъ запасовъ, общественныхъ продовольственныхъ капиталовъ и губернскихъ продовольственныхъ капиталовъ — населеніе плохо справляется и, чѣмъ дальше, тѣмъ хуже: по крайней мѣрѣ, задолженность и этимъ продовольственнымъ источникамъ является хроническимъ явленіемъ, и суммы, числящіяся въ ссудахъ по этимъ источникамъ, часто даже превышаютъ суммы, имѣющіяся въ наличности.

Вотъ, напримѣръ, состояніе общественныхъ хлѣбныхъ запасовъ: къ 1 января 1891 г. (по 46 губерніямъ) — въ ссудахъ 122 мил. пуд. и налицо только 92 мил. пуд.; къ 1 января 1909 г.—въ ссудахъ приблизительно столько же, 121 мил. пуд., а налицо еще меньше, 50 мил., т. е. значительно больше въ ссудахъ, чѣмъ налицо.

Немногимъ лучше состояніе общественныхъ продовольственныхъ капиталовъ: къ 1 января 1891 г. (тоже по 46 губерніямъ) — въ ссудахъ 14 мил. руб., налицо 18 мил.; къ 1 января 1909 г.— въ ссудахъ 30,1 мил. руб. и налицо 43 мил.

Не блестяще и состояніе губернскихъ продовольственныхъ капиталовъ: къ 1 января 1891 г. (тоже по 46 губерніямъ) въ ссудахъ

до 10 мил. руб. и налицо 14 мил.; къ 1 декабря 1908 г.—въ ссудахъ уже свыше 15 мил. руб. и налицо всего 8 мил.

Если взять цифры не всероссійскія, а по отдѣльнымъ губерніямъ, наиболѣе страдающимъ отъ неурожаевъ, то картина безналежной задолженности населенія получится еще болѣе яркая. Вотъ, напр., до какихъ размѣровъ доходитъ погубернская задолженность общеимперскому капиталу (вмѣстѣ съ задолженностью губернскимъ капиталамъ по 2 губерніямъ. Симбирской и Тульской), и какимъ неблагопріятнымъ оказывается соотношеніе между наличностью мѣстныхъ общественныхъ продовольственныхъ средствъ и задолженностью имъ:

Губерніи.	Задолженность общеимперскому капиталу на 1 января 1910 г.	Мѣстные общественные продовольственные капиталы и запасы (въ переводѣ на деньги по 50 коп. пуда) на 1 января 1909 г.	
		Задолженность	Наличность
	(въ милліонахъ рублей).		
Самарская	27,3	5,7	0,7
Саратовская	23,3	3,7	0,6
Казанская	20,8	3,4	0,5
Симбирская	12,5	2,3	0,3
Воронежская	11,9	4,4	0,3
Тульская	11,9	2,1	0,5
Пензенская	10,1	2,6	0,5
Нижегородская	1,01	2,3	0,8
Уфимская	9,9	2	1,1
Тамбовская	8,6	3	1
Орловская	7,7	1,7	0,2
Вятская	6,3	3,9	1,2
Рязанская	5,1	3,8	1,7

Органическіе пороки такой продовольственной системы приводили, такимъ образомъ, неизбѣжно къ тому, что уставъ оставался уставомъ, а жизнь брала свое и шла мимо устава. Ссуды въ значительной своей части оставались только на словахъ „ссудами", а на дѣлѣ оказывались безвозвратнымъ пособіемъ, хотя оказаніе помощи по случаю неурожая въ формѣ безвозвратныхъ пособій оставалось совсѣмъ непредусмотрѣннымъ продовольственнымъ уставомъ до правилъ 1900 г., а этими правилами если и было допущено, то только „лицамъ, приписываемымъ сельскими обществами, и лицамъ, кои хотя и не принадлежатъ къ составу сельскихъ обществъ, но проживаютъ въ селеніяхъ и занимаются земледѣльческимъ трудомъ, если лица эти, не владѣя землею или инымъ имуществомъ, не имѣютъ вслѣдствіе отсутствія заработковъ средствъ къ пропитанію". Не будучи въ состояніи обойтись безъ значительныхъ

безвозвратныхъ расходовъ на помощь населенію при неурожаяхъ, жизнь поневолѣ требовала при всякомъ крупномъ неурожаѣ многомилліонныхъ единовременныхъ ассигнованій изъ казны за счетъ общеимперскаго капитала, далеко не соотвѣтствовавшаго въ своей наличности потребнымъ при крупныхъ неурожаяхъ расходамъ, требовала помимо продовольственнаго устава, не предусматривавшаго никакихъ расходовъ непосредственно изъ казны, никакого пополненія общеимперскаго капитала.

Все до мельчайшихъ подробностей старался предусмотрѣть продовольственный уставъ въ организаціи ссудной помощи пострадавшему отъ неурожая населенію за счетъ продовольственныхъ средствъ, имъ самимъ накапливаемыхъ. Духомъ самой строгой регламентаціи были проникнуты не только правила 12 іюня 1900 г., передавшія продовольственное дѣло почти всецѣло въ завѣдываніе казенной администраціи, но и правила 1 января 1864 г. о земскомъ завѣдываніи продовольственнымъ дѣломъ. Непредусмотрѣннымъ оказалось только самое главное—необходимость при неурожаѣ крупныхъ безвозвратныхъ расходовъ, расходовъ за общій счетъ всего населенія.

Предусматривая мелочи, не предусматривая самаго существеннаго, продовольственный уставъ страдалъ еще тѣмъ недостаткомъ, что не предусматривалъ вообще необходимости ни въ какихъ мѣрахъ помощи, кромѣ ссудо-продовольственной и ссудо-семенной операціи. Развѣ только правилами 12 іюня 1900 г. были предусмотрѣны, какъ указывалось, въ видѣ исключенія выдача безвозвратныхъ пособій точно ограниченной категоріи лицъ, а дополнительными правилами 1901 г. „участіе населенія пострадавшихъ отъ неурожая мѣстностей въ работахъ, производимыхъ распоряженіемъ Земствъ путей сообщенія и земледѣлія и государственныхъ имуществъ". Если поэтому практика начала уже давно и все шире и шире примѣнять рядъ другихъ мѣръ помощи — общественныя работы, продажу хлѣба по заготовительной и удешевленной цѣнѣ, безвозвратную помощь въ формѣ преимущественно столовыхъ для дѣтей, стариковъ и пр., снабженіе населенія прокормомъ для скота, топливомъ и т. п., то всѣ эти и другія „пособныя" мѣры помощи при ссудо-продовольственной и ссудо-семенной операціи вошли въ жизнь не на основаніи продовольственнаго устава, а несмотря на умолчаніе въ немъ о нихъ. Какъ инициатива ихъ примѣненія, такъ и развитіе ихъ принадлежитъ въ значительной степени земствамъ, и это одна изъ немаловажныхъ заслугъ земства.

III.

Заслуги земства въ продовольственномъ дѣлѣ и ихъ недочеты,—къ нимъ мы теперь переходимъ, но изготовленные набросанной картиной трудностей прямого естественнаго дѣла, трудностей органическихъ, связанныхъ съ самымъ продовольственнымъ дѣломъ, и затрудненій внѣшнихъ, лежащихъ въ условіяхъ земской дѣятельности вообще, въ продовольственномъ уставѣ въ частности.

Близость къ жизни и отзывчивость къ запросамъ жизни, знаніе мѣстныхъ особенностей и подвижность, контроль гласности и чувство отвѣтственности—вотъ вообще преимущества „земщины" передъ „опричниной", со свойственнымъ послѣдней халатнымъ и холоднымъ отношеніемъ къ чужому горю, съ бумажнымъ производствомъ и канцелярской волокитой, съ безконтрольнымъ хозяйничаніемъ и безотвѣтственностью преимущества „земщины", даже связанной по рукамъ и ногамъ, даже куцой, даже той сословной дворянской земщины, которая въ 1890 г. была насажена на мѣсто земщины, по крайней мѣрѣ, всесословной, хотя тоже куцой. Сказались эти преимущества и въ завѣдываніи продовольственнымъ дѣломъ.

Та заслуга земскихъ учрежденій по проведенію въ жизнь подсобныхъ мѣръ помощи, о которой только что упомянулось, только отражаетъ отмѣченное свойство земскаго завѣдыванія любымъ дѣломъ—сравнительно бо́льшую подвижность мысли и воли, меньшую рутинность въ пріемахъ завѣдыванія.

Земскимъ учрежденіямъ видѣть приближеніе народнаго бѣдствія, имъ ближе народное горе, — и земства откликались на неурожаи своевременно, во всякомъ случаѣ не обнаруживали склонности ни къ замалчиванію надвигающагося бѣдствія, подобно правительству, признававшему въ памятный 1891 г. всего только „недородъ", ни къ оттягиванію съѣстной помощи до того момента, когда уже пройдетъ время сѣва, а помощи продовольственной— до той поры, когда тифъ и цынга примутъ размѣры повальной эпидеміи. Въ исторіи земства не найдется тѣхъ позорныхъ страницъ, которыя являются такими характерными для міра бюрократическаго, — не найдется такого рѣшенія, какъ рѣшеніе Актюбинскаго (Оренбургской губ.) отдѣленія Краснаго Креста въ 1911—1912 г.г. открывать столовыя лишь тамъ, гдѣ окажется не менѣе 50 цынготныхъ, о чемъ въ свое время сообщалось въ печати и что такъ и осталось неопровергнутымъ...

Вмѣстѣ съ лучшими духовными вождями русскаго народа — вмѣстѣ съ Л. Н. Толстымъ, В. Г. Короленко и др., вмѣстѣ съ

наиболѣе заслуженными общественными организаціями, какъ Комитетъ Грамотности, общества Вольное Экономическое, Пироговское и др., имѣетъ съ періодической печатью земствамъ принадлежитъ заслуга привлеченія общественнаго вниманія къ нашимъ хроническимъ неурожайнымъ бѣдствіямъ, и земства же играли въ значительной степени роль тѣхъ естественныхъ центровъ, къ которымъ при вѣстяхъ о бѣдѣ, постигшей деревню, стекались самоотверженные работники, искавшіе приложенія своихъ силъ служенію народу: такъ было въ Самарскій голодъ 1873 г., такъ было въ голодъ 1891 г., такъ было еще въ 1905—7 г.г. подъ руководительствомъ общеземской организаціи, съ кн. Г. Е. Львовымъ во главѣ.

Земствамъ же видніе и дѣйствительные размѣры нужды: по мѣрѣ развитія земской статистики прогрессировало дѣло учета сбора хлѣбовъ, точнѣе становился и земскій учетъ требуемыхъ расходовъ на помощь,—учетъ, неизмѣнно признававшійся преувеличеннымъ бюрократіей, но въ концѣ концовъ подтверждавшійся.

Земское завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ было и болѣе гѣльнымъ, болѣе экономнымъ, сопоставленіе данныхъ о ссудной операціи за счетъ губернскихъ капиталовъ за періодъ 1867—1891 г.г. въ губерніяхъ земскихъ (33) и неземскихъ (11), произведенное изслѣдователемъ этого вопроса П. Голубевымъ, свидѣтельствуетъ, что „по выдачѣ ссудъ земство дѣятельнѣе администраціи въ 12 разъ, такъ какъ земство выдаетъ ежегодно на каждую губернію болѣе 12 тыс. руб., а администрація—всего 3,5 тыс.", или за весь періодъ „каждая земская губернія въ среднемъ помогла ссудами нуждающемуся населенію въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ всѣ 11 неземскихъ губерній имѣютъ выдать", и что равнымъ образомъ „въ земскихъ губерніяхъ происходитъ едва не втрое дѣятельнѣе противъ неземскихъ и возвратъ ссудъ", хотя земскія губерніи находились какъ разъ въ худшихъ условіяхъ, чѣмъ неземскія, страдая отъ неурожаевъ гораздо чаще и гораздо сильнѣе.

Затѣмъ, честнѣе было земское завѣдываніе. Не безъ грѣха, не безъ „темныхъ гѣлъ и дѣлишекъ" были, конечно, и земцы. Такъ, историкъ земства Б. Веселовскій насчитываетъ за 43 года, съ 1866 по 1909 г., до 35 случаевъ привлеченія къ уголовной отвѣтственности земскихъ управъ за злоупотребленія по денежной части въ связи съ продовольственнымъ дѣломъ, оговариваясь, что, „конечно, фактически растрать было больше, и дѣло доходило до привлеченія далеко не всегда, а съ другой стороны, многіе изъ привлеченныхъ были впослѣдствіи судомъ оправданы". Все-

таки это были сравнительно единичные факты, проходившие сравнительно мало замѣченными. Гораздо шире былъ размахъ по части „темныхъ дѣлъ" бюрократіи съ ея пресловутой Анненковской помощи общественныхъ работъ въ 1891 г. и съ не менѣе пресловутой Ливаліадой въ дѣлѣ поставки хлѣба въ камынію 1906—7 г., и гораздо сильнѣе было внечатлѣніе отъ этихъ всероссійскихъ злоупотребленій.

Но не только въ растратахъ повинны были земства въ дѣлѣ завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ. И не всѣ изъяны могутъ быть поставлены въ счетъ обстоятельствъ, отъ нихъ независящихъ.

Земства не были свободны отъ проявленія классовыхъ тенденцій—вотъ одинъ изъ первыхъ упрековъ.

Своеобразная особенность земскаго завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ, въ отличіе отъ другихъ отраслей земской дѣятельности, состояла въ томъ, что земства были призваны распоряжаться частными, сословными ресурсами: повинность накопленія мѣстныхъ продовольственныхъ фондовъ (натуральныхъ запасовъ и продовольственныхъ капиталовъ) не была повинностью всесословной, земской, повинностью всѣхъ земскихъ плательщиковъ— она оставалась все время повинностью только опредѣленнаго круга сельскаго населенія, нуждающагося въ помощи при неурожаяхъ— главнымъ образомъ сельскихъ обществъ; сословной, „мірской" оставалась и повинность содержанія хлѣбозапасныхъ магазиновъ. По отношенію ко всѣмъ средствамъ земство, какъ таковое, являлось посторонним распорядителемъ, распоряжалось, такъ сказать, за чужой счетъ, а не за свой, земскій счетъ.

Такая матеріальная незаинтересованность земства была, между прочимъ, въ сознаніи лучшихъ земскихъ людей, какъ покойный рязанскій земецъ кн. П. С. Волконскій, одной изъ причинъ, почему „постановка продовольственнаго дѣла представляла классическій примѣръ малой успѣшности земской дѣятельности", и признавалась имъ недостаткомъ, подлежащимъ устраненію. „Изъ какого источника должно обезпечиваться народное продовольствіе, какъ не изъ того же самаго, изъ котораго берутся средства и на охраненіе народнаго здравія, и на общественное призрѣніе, и на народное образованіе, и на поддержаніе народнаго благосостоянія вообще и т. д. Рано или поздно обезпеченіе народнаго продовольствія должно стать обязательной земской повинностью, и чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше". Такъ полагалъ кн. П. С. Волконскій. Такіе же убѣжденные призывы раздавались позднѣе и со стороны другихъ лучшихъ земцевъ, напр. Ф. И. Родичева въ за-

сѣданіяхъ Вольнаго Экономическаго О-ва при обсужденіи съ участіемъ многихъ приглашенныхъ земцевъ продовольственнаго вопроса въ 1898 г.: „Пока существуетъ продовольственная нужда, она должна быть нуждой цѣлаго общества, цѣлой страны, а не одного сословія, удовлетвореніе этой нужды должно являться общественнымъ дѣломъ, и до тѣхъ поръ продовольственное дѣло не можетъ быть правильно разрѣшено, пока оно останется дѣломъ исключительно одного сословія и не станетъ общерусскимъ дѣломъ, пока не будетъ общей круговой поруки для обезпеченія голодающихъ, пока остается внѣ этой круговой поруки тотъ, кто сытъ или силенъ".

Но такъ не полагало большинство земцевъ и земствъ. Большинство, напротивъ, всячески уклонялось отъ привлеченія земскихъ средствъ хотя бы только къ дополнительному участію въ расходахъ на мѣры помощи населенію при неурожаяхъ, хотя земства и приглашались на этотъ путь (впрочемъ, только приглашались, но не обязывались) какъ временными правилами для земскихъ учрежденій о народномъ продовольствіи 1864 г., которыя содержали оговорку, что „учрежденіе сборовъ на продовольствіе для усиленія продовольственнаго капитала зависитъ отъ усмотрѣнія земскихъ учрежденій", такъ и положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., коимъ земскимъ собраніямъ, между прочимъ, „предоставляется образованіе особыхъ капиталовъ на предметы народнаго продовольствія". Большинству казался „несправедливымъ" такой порядокъ накопленія продовольственныхъ капиталовъ, при которомъ пользоваться капиталомъ будутъ одни, пользующіеся, а нести налогъ должны всѣ земскіе плательщики. Вотъ „справедливымъ" казалось земствамъ учрежденіе особыхъ сборовъ на продовольствіе въ качествѣ сборовъ сословныхъ съ сельскихъ обществъ, съ душевого надѣла, съ ревизской души и т. п., хотя еще въ 1867 г. состоялось сенатское разъясненіе о томъ, что земствамъ предоставлено право учрежденія сборовъ на продовольствіе только со всѣхъ предметовъ земскаго обложенія, принадлежащихъ всѣмъ сословіямъ (въ концѣ концовъ такія постановленія земства — довольно многочисленныя въ первое десятилѣтіе — и отмѣнялись на этомъ основаніи свыше). Только послѣ соотвѣтствующихъ циркулярныхъ предложеній министерства вн. дѣлъ 1880 и 1881 г.г. дѣло учрежденія земскихъ сборовъ на продовольствіе подвинулось нѣсколько впередъ, оставаясь однако до самого конца земскаго завѣдыванія продовольственнымъ дѣломъ (говоря словами „Исторіи Земства" Б. Веселовскаго) „совершенно случайнымъ, ничѣмъ не согласованнымъ съ нуждой", такъ что „въ одной и той

же губерніи мы встрѣчаемъ уѣзды безъ капиталовъ и уѣзды съ капиталомъ въ нѣсколько десятковъ и даже сотенъ тысячъ рублей", и въ итогѣ къ 1902 г. общая сумма земскихъ продовольственныхъ капиталовъ едва превысила 6 мил. руб., коей располагали 11 губернскихъ и 281 уѣздныхъ земствъ, причемъ изъ губернскихъ земствъ только 6 располагали капиталомъ свыше 100 тыс. руб., а изъ уѣздныхъ только 33—капиталомъ свыше 25 тыс.

Медленно, встрѣчая сильный отпоръ, въ сознаніе земской Россіи входила мысль объ обязанности земства, какъ принудительнаго территориальнаго союза съ государственными функціями, вести посильное бремя расходовъ на нужды своихъ членовъ, хуже другихъ вооруженныхъ въ борьбѣ со стихійными бѣдствіями точно такъ же, какъ въ борьбѣ соціальной,—и до сихъ поръ еще не вошла. По крайней мѣрѣ, при представленіи земствами въ 1909—1910 г.г. отзывовъ на министерскій проектъ „положенія о мѣрахъ помощи населенію въ случаѣ неурожая", все еще привелись принципіальныя возраженія противъ проектируемаго введенія обязательной земской повинности по отчисленію извѣстнаго процента съ земскихъ смѣтъ въ продовольственные фонды на безвозвратные расходы при неурожаѣ, - возраженія съ точки зрѣнія „несправедливости такого земскаго налога въ пользу неимущихъ или нуждающихся", какъ откровенно мотивировала, напр., Курская управа. Правда, къ чести земства, это соображеніе о принципіальной недопустимости всякаго участія земскаго кармана въ расходахъ на продовольствіе встрѣчается теперь въ видѣ сравнительно рѣдкаго исключенія. Но, съ другой стороны, все еще рѣдкимъ исключеніемъ остается дальше идущая точка зрѣнія покойнаго кн. П. С. Волконскаго о желательности введенія обязательной земской повинности не дополнительно къ основной повинности самого нуждающагося въ помощи населенія, а вмѣсто нея. По крайней мѣрѣ, изъ всѣхъ губернскихъ земствъ только 2 или 3 отстаивали, при представленіи своихъ заключеній въ 1909—1910 г.г., положеніе, что „обезпеченіе народнаго продовольствія должно быть признано обязанностью исключительно мѣстныхъ самоуправленій и государства" (говоря словами Уфимскаго отзыва), полагая, что „едва ли справедливо и цѣлесообразно возлагать бремя налоговъ для обезпеченія народнаго продовольствія преимущественно на слои населенія, наиболѣе страдающіе отъ голодовокъ" (Уфимская управа), что „неурожайныя бѣдствія, обусловливающіяся стихійными причинами, должны вызывать съ ними борьбу со стороны государства и общества, а не тѣхъ группъ населенія, которыя наиболѣе отъ нихъ страдаютъ" (Пензенская

управу, что разъ „у насъ есть бѣдность и голодъ", то „борьба съ ними возможна только общими усиліями общественныхъ и государственныхъ силъ, при условіи возможно легкаго для бѣдняковъ и голодающихъ способа избавиться отъ этихъ нищенскихъ условій жизни, въ которыхъ они должны были очутиться не по своей винѣ, а вслѣдствіе извѣстныхъ обстоятельствъ, отъ нихъ не зависящихъ" (совѣщаніе при Калужской управѣ).

Другой упрекъ земствамъ не доставало широты кругозора. Индифферентизмъ земствъ къ выработкѣ системы, къ обсужденію основъ продовольственнаго дѣла проходитъ красной нитью черезъ всѣ 50-лѣтіе. Усиленное вниманіе обращалось земствами на отдѣльныя неудобства существующей продовольственной системы, особенно на стѣснительность регламентаціи ихъ дѣятельности. Было возбуждено масса весьма основательныхъ, подсказанныхъ самой практикой, ходатайствъ, отмѣнѣ устарѣвшихъ послѣдующими секретными узаконеніями. Но все это были почти исключительно отдѣльныя заплаты. Ни положеніемъ въ основу существующей системы ссудныхъ принциповъ завѣдомо некредитоспособному населенію, ни вовлеченіе по само населеніе, нуждающееся въ помощи при неурожаѣ, тяжести накопленія потребныхъ продовольственныхъ фондовъ почти не привлекали вниманія земствъ. Рѣдко земская мысль выходила за предѣлы основъ существующей системы, рѣдко намѣчала новые пути разрѣшенія продовольственной проблемы, еще рѣже начала ихъ разработку.

Отказъ отъ положеннаго въ основу существующей системы принципа самообезпеченія нуждающагося при неурожаѣ населенія и организація продовольственнаго дѣла въ качествѣ единой и цѣльной системы мѣропріятій земскаго характера за земскій и государственный счетъ—такова было одно направленіе земской мысли, стремившееся поставить дѣло по новому,—направленіе, о которомъ только-что шла рѣчь. Это былъ наиболѣе радикальный разрывъ съ границіонной системой, при которомъ отнюдь не было какое-либо предварительное выдѣленіе непосредственно заинтересованнаго населенія и не предусматривалось никакихъ, такъ сказать, частныхъ продовольственныхъ оборотовъ—ни временныхъ, ни постоянныхъ—со слоевъ населенія, нуждающихся въ помощи. Обязанность накопленія продовольственныхъ фондовъ конструировалась въ качествѣ обязанности земства и государства съ тѣмъ лишь, чтобы земства накопляли мѣстные фонды, а государство общеимперскій, или съ тѣмъ, чтобы независимо отъ участія общегосударственныхъ средствъ земскій и общеимперскій фонды общегосударственныя средства участвовали также совмѣстно съ

земствами въ накопленіи мѣстныхъ фондовъ, въ формѣ равныхъ взносовъ или кратныхъ взносовъ. Послѣдняя мысль о сотрудничествѣ государства и земства въ накопленіи мѣстныхъ продовольственныхъ фондовъ, находящихся въ распоряженіи земскихъ учрежденій, иначе говоря о примѣненіи къ продовольственному дѣлу системы дотацій спеціальнаго назначенія, такъ называемыхъ субвенцій, принадлежитъ уже самому послѣднему времени, будучи впервые выдвинута нѣсколькими земскими отзывами на министерскій проектъ 1909 г., въ томъ числѣ тѣмъ же Пензенскимъ. Однако, эта новая мысль оказалась только брошенной, но не развитой. Участіе общегосударственныхъ средствъ въ накопленіи мѣстныхъ фондовъ мыслится, поскольку оно мыслится, пока имъ, только какъ форма ихъ усиленія, но не какъ форма ихъ усиленія въ зависимости отъ большей или меньшей мѣстной потребности въ ихъ усиленіи, большей или меньшей нужды мѣстности въ накопленіи продовольственныхъ фондовъ, большей или меньшей посильности тѣмъ мѣстности накопленія достаточныхъ фондовъ—не предусматривается именно разная кратность помощи отъ казны къ земскимъ отчисленіямъ въ разныхъ губерніяхъ. Земская мысль, даже наиболѣе смѣлая, оказалась слишкомъ, такъ сказать, привязанной къ какой-то данной мѣстности, чтобы охватить все разнообразіе мѣстностей въ отношеніи ихъ подверженности неурожайнымъ бѣдствіямъ и потребныхъ на мѣры помощи расходовъ и чтобы сдѣлать изъ этого разнообразія необходимый выводъ. Между тѣмъ, достаточно, казалось бы, только привлечь справку о распредѣленіи расходовъ за счетъ общеимперскаго капитала за послѣднее время, начиная съ 1891 г., по губерніямъ, въ нисходящемъ порядкѣ затраченныхъ суммъ:

Губерніи.	Съ 1891 г. по 1908 г.	За 1911—1912 г.г.	Итого.
	Въ милліонахъ рублей.		
Самарская	64,4	21,6	86
Саратовская	60,7	13,5	74,2
Казанская	52,3	17,5	69,8
Симбирская	32,1	8	40,1
Уфимская	28,2	13,5	41,7
Тамбовская	27,5	—	27,5
Воронежская	26,5	—	26,5
Тульская	24,7		24,7
Пензенская	24,4	2,1	26,5
Нижегородская	19,9	2,8	22,7
Вятская	18,9	1,3	20,2
Орловская	16,9	—	16,9
Рязанская	16,5	—	16,5
Оренбургская	12,7	13,8	26,5
Пермская	8,7	9	18,8

Цифры настолько наглядныя [1]), что онѣ не требуютъ особыхъ поясненій. За 1891—1908 г.г. расходъ по всѣмъ этимъ 15 губерніямъ составилъ почти 90% расхода на всю Россію (434,7 мил. руб. изъ 488 мил.), оставивъ на всѣ остальныя губерніи какихъ нибудь 12%, а одинъ только 3 губерніи, стоящія во главѣ списка, поглотили 177,4 мил., или почти 40% всей суммы. Продовольственная кампанія 1911—1912 г. нисколько не сгладила, а, напротивъ, еще болѣе увеличила разстояніе между губерніями хронически неблагополучными и прочей Россіей, внеся лишь нѣкоторую перестановку въ исходящій порядокъ губерній (и, въ частности, выдвинувъ Тобольскую губернію, потребовавшую сразу 17,8 мил. руб.), причемъ на тѣ же 3 неполучныхъ губерніи—Самарскую, Саратовскую и Казанскую—за одну эту кампанію приходится снова до 35% всей суммы расходовъ (52,6 мил. руб. изъ 154 мил.).

Проявленіемъ того же направленія мысли, признававшаго неизбѣжнымъ переложить расходы на помощь по случаю неурожая съ плечъ непосредственно заинтересованнаго населенія на все вообще населеніе, было отнесеніе въ число мѣръ помощи безвозмездной помощи—вполнѣ безвозмездной и отчасти безвозмездной—по отношенію къ нетрудящейся части нуждающагося населенія, хотя бы и трудоспособнаго. На это опредѣленно указывалось еще во время обсужденія продовольственнаго вопроса въ Вольномъ Экономическомъ О-вѣ при участіи земскихъ дѣятелей въ 1838 г. „Часть хлѣбныхъ запасовъ должна быть обращена или въ продажу по очень удешевленной цѣнѣ или, въ крайнихъ случаяхъ, даже на даровую раздачу". Убѣжденный извѣстный земецъ, предсѣдатель Судженской управы Курской губ. кн. П. Д. Долгоруковъ: „И такая жертва, прямо и откровенно поставленная, будетъ государству во много разъ выгоднѣе, чѣмъ теперешнія фиктивныя ссуды, которыя часть крестьянства, по горю своему, беретъ съ увѣренностью никогда не возвратить и

[1]) Такъ какъ оффиціальный „Отчетъ за продовольственную кампанію 1911—1912 г.г." не даетъ распредѣленія всѣхъ затратъ за счетъ общеимперскаго капитала по губерніямъ, то приводимыя цифры заимствованы изъ представленія М. В. Д. въ Гос. Думу отъ 11 марта 1912 г. и выражаютъ только предположенія министерства насчетъ потребныхъ суммъ, но предположенія окончательныя къ концу кампаніи, отъ которыхъ дѣйствительныя затраты не должны сильно разниться тѣмъ болѣе, что исчисленіе общей суммы расходовъ на кампанію въ 154 мил. руб. почти соотвѣтствуетъ дѣйствительнымъ затратамъ—161 мил. руб.

по своей чрезмѣрной недомочности застрахована отъ всякихъ понудительныхъ мѣръ. Придется услышать возраженіе, что даровая помощь въ принципѣ нежелательна и дѣйствуетъ развращающимъ образомъ на народъ. Но не знаемъ, что способно болѣе развратить, откровенное ли полученіе общественной помощи въ минимальномъ количествѣ дѣйствительно несчастными, обездоленными и чуть ли не голодными людьми, или же фиктивные займы безъ отдачи". Ту же мысль позднѣе отстаиваетъ предсѣдатель общеземской организаціи кн. Г. Е. Львовъ въ своей запискѣ объ „Основаніяхъ народнаго продовольствія" (изданной въ 1908 г. на правахъ рукописи), „полагая въ основу общей организаціи обезпеченія народнаго продовольствія продажу населенію хлѣба по удешевленной цѣнѣ". „Жизнь указала,—утверждаетъ онъ,—новый путь помощи, и теперь все болѣе и болѣе въ разныхъ концахъ Россіи говорятъ о необходимости организаціи продажи хлѣба по уменьшенной цѣнѣ взамѣнъ ссудъ... Тамъ, гдѣ продавалась мука по удешевленной цѣнѣ, продовольственная картина принимала совершенно иной видъ. Общее обычное неудовольствіе, настойчивое требованіе, обида скудостью ссудъ замѣнялись общимъ удовлетвореніемъ". Такимъ образомъ, и по мнѣнію Д. Н. Шипова, „наиболѣе цѣлесообразной мѣрой помощи слѣдуетъ признать организацію продажи хлѣба по заготовительной и по пониженной цѣнамъ", съ чѣмъ согласилось и Московское губ. земское собраніе и совѣщаніе при управѣ въ 1909 г. при представленіи отзыва на министерскій проектъ. Таково же мнѣніе Орловской губ. управы съ такимъ знатокомъ земскаго и продовольственнаго дѣла, какъ Масловъ во главѣ (тоже въ своемъ отзывѣ на проектъ): „Дешевая продажа есть именно та форма помощи, которая скорѣе всего способна облегчить среднему домохозяину пережить голодный годъ".

Для нѣкоторой части населенія однако и продажа по удешевленной цѣнѣ—плохое утѣшеніе. „Жизненный опытъ показываетъ, что бываютъ случаи, когда нѣкоторыя нуждающіяся въ помощи лица, вполнѣ способныя къ личному труду, не могутъ, однако, по тѣмъ или инымъ причинамъ въ достаточной мѣрѣ воспользоваться другой формой помощи, кромѣ безвозвратнаго пособія, а потому въ такихъ случаяхъ... безусловно надлежало бы выдавать безвозвратныя пособія", гласитъ отзывъ Воронежскаго губ. земства. Въ томъ же смыслѣ высказывается и Камышловское земское собраніе (Пермской губ.): „При отсутствіи заработковъ и полномъ обнищаніи, безвозвратнымъ пособіемъ можетъ пользоваться и взрослое населеніе, хотя бы способное къ труду".

Но еще очень немного такихъ голосовъ въ земской средѣ, имѣющихъ смѣлость смотрѣть въ глаза дѣйствительности и не предусматривающихъ возможности удовлетворенія всей нужды при неурожаяхъ помимо откровеннаго допущенія полударовой и даже даровой помощи дѣйствительно неимущему населенію. Еще очень немногими сдѣланъ этотъ выводъ изъ всѣхъ уроковъ прошлаго.

На-ряду съ этимъ теченіемъ земской мысли было теченіе, устремлявшееся за предѣлы дѣйствующей системы въ сторону страховой организаціи, въ формѣ либо взаимнаго земскаго страхованія (большей частью областного или общеземскаго) или государственнаго страхованія, преимущественно обязательнаго. И это было теченіемъ незначительнаго меньшинства земской среды. Повидимому, Кирилловскому земству, руководимому А. М. Тютрюмовымъ, принадлежитъ починъ этой идеи (1882 г.). Очень сдержанно отнеслись къ ней въ мѣстныхъ совѣщаніяхъ при участіи земскихъ людей, образованныхъ въ 1893 г. по предложенію министерства вн. дѣлъ для обсужденія извѣстнаго проекта Грасса объ „уставѣ государственнаго страхованія сел.-хоз. посѣвовъ отъ неурожая“: изъ 46 губернскихъ совѣщаній только въ 6 проектъ признанъ въ основѣ своей пріемлемымъ, и то съ рядомъ оговорокъ. Позднѣе съ той же мыслью носятся нѣсколько комитетовъ о нуждахъ сел.-хоз. промышленности въ 1902 г., а въ 1909 г. рядъ земскихъ отзывовъ на министерскій проектъ продовольственной реформы (13 губернскихъ отзывовъ изъ 34). Нѣкоторый ростъ популярности этой идеи въ земской средѣ безспоренъ, но сочувственное отношеніе къ ней продолжаетъ оставаться, такъ сказать, сочувствіемъ издалека — сочувствіемъ принципу, безъ выясненія условій его примѣненія, безъ достаточнаго вниманія къ своеобразіямъ неурожайныхъ бѣдствій, безъ опроверженія приводимыхъ возраженій.

Исходный пунктъ этого принципіальнаго сочувствія страховой организаціи очень хорошо раскрывается слѣдующими соображеніями, развиваемыми въ отзывѣ Харьковскаго земства (на министерскій проектъ 1909 г.), который выдѣляется какъ разъ детальностью разработки вопроса о примѣненіи страхового принципа. „При настоящемъ общемъ экономическомъ положеніи нашей родины неурожаи обычно расшатываютъ самыя основы хозяйственной жизни; крестьянскія массы не сразу, а въ теченіе ряда лѣтъ оправляются отъ понесенныхъ потрясеній, и эта ликвидація послѣдствій неурожая сопровождается сама по себѣ громаднымъ напряженіемъ всѣхъ силъ населенія. Требованіе уплаты въ періодъ этой ликвидаціи продовольственныхъ ссудъ

лишаетъ населеніе возможности обратить всѣ силы на возобновленіе своего расшатаннаго, а иногда и разореннаго хозяйства. Въ результатѣ продовольственная задолженность, являясь слѣдствіемъ неурожая, можетъ, въ свою очередь, сама становиться новой причиной неурожая, а иногда даже и неурожаевъ, понижая земледѣльческую культуру. Все это вмѣстѣ взятое приводитъ къ убѣжденію, что организація продовольственной помощи населенію на началахъ краткосрочныхъ ссудъ должна быть отвергнута. Населенію **необходимо обезпечить ликвидацію послѣдствій неурожая** и въ этихъ видахъ построить дѣло продовольственной помощи такъ, чтобы **въ слѣдующіе за неурожайнымъ** годы населеніе получило возможность обратить свои силы на возстановленіе расшатаннаго хозяйства, а эти условія будутъ осуществляться только въ томъ случаѣ, если продовольственное дѣло **организовано на началахъ безвозвратныхъ пособій**... Отсюда сама собой вытекаетъ необходимость реорганизаціи на началахъ страхованія".

Реорганизація на началахъ страхованія—это значитъ развитіе принципа самообезпеченія страхующагося отъ неурожайныхъ бѣдствій и пользующагося въ помощи при неурожаяхъ населенія до взаимопомощи всѣхъ единицъ, входящихъ въ составъ этого населенія, съ предварительнымъ разложеніемъ риска бѣдствій на всѣхъ ихъ (въ формѣ постояннаго сбора страховой преміи—съ каждой единицы соразмѣрно риску каждой единицы) и съ возмѣщеніемъ изъ общаго фонда каждой единицѣ понесеннаго ею ущерба въ случаѣ наступленія бѣдствія (въ формѣ безвозвратнаго страхового вознагражденія). Страхованіе—это взаимопомощь всего заинтересованнаго населенія, но только заинтересованнаго населенія: посторонее, непосредственно не страдающее отъ неурожаевъ населеніе остается внѣ страховой организаціи, остается посторонним зрителемъ, не участвующимъ въ помощи пострадавшему, это во-первыхъ. А во-вторыхъ, наступившій неурожай не влечетъ никакихъ исключительныхъ платежей въ послѣдующіе за неурожайнымъ годы: изъ года въ годъ, независимо отъ неурожая или урожая, платежъ одинъ и тотъ же, но не для всѣхъ одинъ и тотъ же: кто больше подверженъ риску, тому и изъ года въ годъ приходится платить больше. И кто подверженъ риску неурожайныхъ бѣдствій каждые 3—4 года, какъ населеніе нашихъ злополучныхъ черноземныхъ центра и Поволжья, тотъ и изъ года въ годъ долженъ будетъ нести платежъ (страховую премію) совершенно непосильный, чтобы разсчитывать на сколько-нибудь существенное страховое вознагражденіе при наступленіи бѣдствія, или, чтобы не нести не-

посильнаго ежегоднаго платежа, должень будеть удовлетворяться совершенно ничтожнымъ страховымъ вознагражденіемъ. Tertium non datur, разъ неурожайныя бѣдствія такъ неотвязчиво преслѣдуютъ одинъ и тотъ же районъ, одинъ и тѣ же единицы въ составѣ всего круга мелкаго земледѣльческаго населенія. Это и есть прежде всего то возраженіе, которое, независимо отъ ряда другихъ возраженій, остается неустраненнымъ сторонниками страхованія,—возраженіе, на которое указывало еще министерство внутреннихъ дѣлъ въ своемъ сопроводительномъ циркулярѣ при предложеніи проекта Грасса на заключеніе мѣстныхъ совѣщаній въ 1893 г., обращая вниманіе, что „установленіе страхованія посѣвовъ было бы тогда лишь справедливо по отношенію ко многимъ губерніямъ, въ коихъ неурожай случается весьма рѣдко, если бы въ нихъ размѣръ страхового сбора былъ строго согласованъ со степенью риска, а въ такомъ случаѣ страховой сборъ въ губерніяхъ, подвергающихся частымъ недородамъ, долженъ быть слишкомъ высокъ и непосиленъ для населенія". Если не считать разрѣшеніемъ этого затрудненія внесеніе ежегодныхъ платежей (страховыхъ премій) въ всякой соразмѣрности со степенью риска поименованныхъ для неурожайнаго района и повышенныхъ въ остальномъ,—то остается только путь дополнительнаго привлеченія средствъ всего населенія, отчасти земскихъ, главнымъ образомъ общегосударственныхъ. На этотъ путь, повидимому, за послѣднее время и становится земская мысль, настроенная и по пзу страхованія. По крайней мѣрѣ, половина земскихъ отзывовъ на министерскій проектъ 1909 г., подымающихъ вопросъ о страхованіи, подымаетъ его именно въ такой формѣ, такъ сказать, нечистаго страхованія, съ примѣсями въ страховой фонтъ изъ казны или изъ казны и земства, въ томъ числѣ самъ Харьковскій отзывъ, полагающій, что даже „большую часть средствъ, необходимыхъ для осуществленія продовольственной организаціи, отпускаетъ правительство, а населеніе (заинтересованное) участвуетъ въ немъ незначительной частью". Впрочемъ, и изъ этихъ отзывовъ не видно, чтобы общегосударственными средствами предполагалось притти на помощь именно мѣстностямъ, поставленнымъ въ наихудшія условія.

Таковы были главнѣйшія теченія земской мысли, рѣшительно порывавшія со стариной,—теченія, въ общемъ съ трудомъ пробивавшіяся въ земской средѣ.

Земское большинство было гораздо осторожнѣе. Разъ только дѣйствующая система ссудъ завѣдомо некредитоспособному населенію оказалась за послѣднее время, послѣ особенно напряженныхъ кампаній 1905—6 и 1906—7 г.г., въ значительной степени дискре-

дитированной, какъ о томъ свидѣтельствуютъ отзывы на министерскій проектъ 1909 г., которые въ подавляющемъ своемъ большинствѣ поддержали предположенія проекта о недопущеніи въ организаціи мѣръ помощи за общій счетъ всего населенія какой-либо ссудной помощи по случаю неурожая иначе, какъ на строгихъ основахъ кредита. Но именно только въ организаціи за общій счетъ всего населенія (въ качествѣ мѣры „общественной помощи", по терминологіи проекта). Въ основной организаціи самообезпеченія непосредственно заинтересованнаго населенія сохраненіе въ проектѣ формы позаимствованій, подлежащихъ срочному возврату, встрѣтило очень немного возраженій въ земской средѣ.

Болѣе того, земское большинство оказалось даже вполнѣ солидарнымъ съ бюрократіей насчетъ желательности взаимнаго укрѣпленія принципа самообезпеченія страдающихъ отъ неурожаевъ и нуждающихся при неурожаяхъ слоевъ населенія примѣненіемъ наиболѣе узкой формы самообезпеченія—разрозненной индивидуальной самопомощи каждой единицы, входящей въ составъ этого населенія: пусть каждый (изъ круга этого населенія) будетъ обязанъ къ накопленію сбереженій на случай неурожая, въ формѣ денежной или натуральной безразлично, но къ накопленію только для себя лично, пусть каждый будетъ имѣть и исключительное право пользованія (заимообразнаго) изъ своихъ личныхъ накопленій. Пусть разсчитываютъ только на самихъ себя—вотъ вообще направленіе реформы, усвоенное министерскимъ проектомъ и поддержанное земской Россіей,—направленіе, извѣстное „развращающимъ" вліяніемъ дѣйствующей ссудной системы, при которой господствующимъ сталъ разсчетъ на помощь за чужой счетъ и притомъ на помощь фактически безвозвратную.

Отсюда, въ связи съ проведеніемъ принципа индивидуальной самопомощи въ основной организаціи помощи за счетъ самого заинтересованнаго населенія—всячески стѣсненіе частной инициативы въ дѣлѣ благотворительной помощи нуждающемуся населенію, въ предупрежденіе „безсистемнаго милосердія, могущаго вызвать въ населеніи сомнѣнія и недовольство на почвѣ сравненія дѣятельности въ двухъ сосѣднихъ мѣстностяхъ", это съ одной стороны, а съ другой—проведеніе принципа трудовой помощи въ формѣ общественныхъ работъ въ качествѣ основной мѣры помощи за общій счетъ всего населенія. Если уже нельзя обойтись безъ расходовъ на помощь нуждающемуся при неурожаяхъ населенію изъ кармана всего населенія, то пусть, по крайней мѣрѣ, это будетъ оплатой извѣстнаго эквивалента—оплатою труда, затратою на созидаемыя

цѣнности. На этотъ путь и сталъ министерскій проектъ, предусматривающій наряду съ общественными работами только продажу хлѣба и кормовъ за наличный разсчетъ по заготовительной цѣнѣ и кредитную помощь на самыхъ строгихъ основахъ кредита съ самой строгой отвѣтственностью и не допускающій безвозвратной помощи никому, кромѣ нетрудоспособныхъ, а дѣятельность частныхъ лицъ и учрежденій по оказанію благотворительной помощи лишающій всякой самостоятельности.

На сторонѣ этого же пути оказались и симпатіи земской среды, сопровождаемыя, однако, большими сомнѣніями изъ самыхъ разнообразныхъ угловъ Россіи насчетъ возможности своевременно развертывать общественныя работы въ достаточно широкомъ масштабѣ, чтобы сполна удовлетворить всю нужду при широкихъ размѣрахъ неурожайнаго бѣдствія. Общественныя работы—дѣло хорошее, только нечего преувеличивать ихъ продовольственное значеніе, только едва ли онѣ пригодны въ качествѣ основной, а тѣмъ болѣе универсальной мѣры помощи при неурожаяхъ: такова была та трезвая нота, которая преобладала въ земскихъ отзывахъ. Таковымъ же въ общемъ оказалось отношеніе земства къ общественнымъ работамъ и въ кампанію 1911—1912 г., когда правительство, забѣгая впередъ, стало уже проводить въ жизнь полную, по возможности, замѣну ссудо-продовольственной помощи трудовою во всемъ огромномъ неурожайномъ районѣ и когда рядъ земствъ настойчиво предостерегали противъ односторонняго увлеченія общественными работами и упорнаго закрыванія глазъ на ихъ недостатки и ихъ недостаточность въ продовольственномъ отношеніи. Уроки этой кампаніи, задуманной на общественныхъ работахъ въ качествѣ главной мѣры помощи, но вынудившей самихъ заправилъ уже на 4-й мѣсяцъ принять мѣры къ восполненію ихъ недостаточности традиціонной ссудо-продовольственной и ссудо-сѣменной операціей и кончившейся затратой на общественныя работы въ 42 мил. руб. изъ всей суммы 161 мил. руб. расходовъ за счетъ общеимперскаго капитала въ эту кампанію, при 10 мил. руб. расходовъ на благотворительную и врачебно-санитарную помощь и при выдачѣ 53 мил. пуд. хлѣба въ ссуду (кромѣ выданныхъ въ ссуду за счетъ мѣстныхъ продовольственныхъ средствъ 40 мил. пуд.),—уроки эти у всѣхъ налицо.

Искоренить укрѣпившееся въ народѣ убѣжденіе въ даровомъ характерѣ помощи, воспитанное на пресловутыхъ „ссудахъ" на словахъ и безвозвратныхъ „царскихъ пайкахъ" на дѣлѣ и въ свою очередь питавшее дальнѣйшій ростъ недоимочности—этимъ заданіемъ исчерпывалось пониманіе проблемы продовольственной

Павелъ Ассигкритовичъ
КОРСАКОВЪ.

реформы въ глазахъ министерства Столыпина, этого министерства „ставки на сильныхъ". Къ нему примыкало—но только примыкало господствующее земское теченіе, не раздѣляя крайностей и во всякомъ случаѣ не доходя до такой философіи, до которой доходили иные чины администраціи при обсужденіи основъ продовольственной реформы по поводу правительственнаго проекта 1909 г., убѣждавшіе, подобно инспектору по дѣламъ мелкаго кредита Танаисову въ совѣщаніи при Саратовской губ. управѣ: „У насъ, можетъ быть, и голода не было бы, если бы крестьянинъ не былъ избалованъ... Этихъ господъ нечего по головкѣ гладить. Съ него надо содрать или оставить на произволъ судьбы... Двигатель культуры—голодъ. Свое пусть у него будетъ, но не слѣдуетъ, чтобы своего у него было много"...

Такіе разные выводы дѣлались различными теченіями изъ одного и того же общепризнаннаго порока дѣйствующей продовольственной системы—изъ безнадежной задолженности страдающаго отъ неурожаевъ населенія, къ которой эта система приводила,—задолженности, обусловленной непосильностью вообще повинности самообезпеченія, по мнѣнію однихъ, тяжестью возврата въ слѣдующіе за неурожайнымъ годы ликвидаціи послѣдствій неурожая, по мнѣнію другихъ, злонамѣреннымъ уклоненіемъ населенія отъ возврата, по мнѣнію третьихъ. Въ одномъ всѣ сходились—въ негодности этой системы, въ настоятельной необходимости скорѣйшей реформы устарѣлаго продовольственнаго устава.

И въ этомъ—существенное пріобрѣтеніе послѣдняго времени. Сознаніе настоятельности реформы разлилось широкой волной въ земскихъ кругахъ. Глубже въ корень стала также смотрѣть земская мысль.

Мысль о реформѣ бродитъ... Пусть же она скорѣе перебродитъ и придетъ къ реформѣ, свободной отъ иллюзій и односторонностей, вытекающей изъ всѣхъ уроковъ пропалаго, изъ всего уклада жизни деревенской Россіи, такого убогаго, изъ всѣхъ особенностей нашихъ неурожайныхъ бѣдствій, такъ жестоко преслѣдующихъ одинъ и тотъ же районъ, къ реформѣ въ духѣ великихъ началъ человѣческой солидарности, обязанностей имущихъ по отношенію къ неимущимъ, сытыхъ—къ голоднымъ, сильныхъ—къ слабымъ. И лишь бы такая реформа не заставила слишкомъ долго себя ждать.

Два года уже не было неурожая. Благополучнымъ былъ минувшій годъ, благополученъ и текущій годъ—неурожай не за горами.

Не опоздаемъ же снова! Не будемъ же снова застигнуты врасплохъ, съ нашимъ „старымъ кремневымъ ружьемъ"—при негодномъ продовольственномъ уставѣ, при полной организаціонной безпомощности, съ немощной бюрократіей, съ худосочными земствами безъ головы и безъ ногъ, безъ самостоятельности и безъ средствъ, безъ сколько-нибудь правильнаго земскаго представительства, совсѣмъ безъ земскихъ учрежденій въ рядѣ губерній...

Не нужно намъ самовольныхъ продовольственныхъ экспериментовъ бюрократіи. Нужны намъ въ законномъ порядкѣ проведенныя реформы, глубокія реформы *всего* строя мѣстной жизни, реформы—*части одного* великаго цѣлаго, проникнутыя однимъ строемъ мыслей—укрѣпленіемъ началъ солидарности и самодѣятельности.

В. Э. Бруктъ.

Земская агрономія.

Къ полувѣковому юбилею земства земская агрономія насчитываетъ около 30 лѣтъ своего существованія. Однако, если бы мы хотѣли опредѣлить періодъ активной жизни этого земскаго института, то пришлось бы остановиться на еще меньшей цифрѣ, такъ какъ періодъ зарожденія и первоначальнаго развитія данной отрасли земскаго хозяйства продолжался почти до 1900 г. Не подлежитъ сомнѣнію, что за истекшее время земская агрономія продѣлала большую эволюцію, пережила много фазъ и если не разрѣшила многихъ основныхъ вопросовъ, ставшихъ на ея пути съ первыхъ же шаговъ, то все же она въ значительной степени выяснила многіе основные вопросы и изъ стадіи чего-то терпимаго, допускаемаго перешла въ категорію необходимой отрасли земской дѣятельности и, размахнувшись въ своемъ прогрессивно-ускоренномъ темпѣ развитія, продолжаетъ дальше это ускореніе даже сверхъ мѣры, какъ бы по инерціи. Эта инерція приводитъ теперь уже къ необходимости сдерживать и углублять ее, оказывая сопротивленіе слишкомъ стремительному процессу ея развитія.

Необходимо отмѣтить, что бросить взглядъ на пройденный земствомъ путь въ области земской агрономіи—дѣло не легкое, хотя и въ высшей степени важное и необходимое. Неразработанность огромной массы агрономическаго матеріала, а также весьма существенные пробѣлы въ этомъ матеріалѣ, въ высокой степени затрудняютъ эту задачу, несмотря на то, что отдѣльныя стороны явленій, касающихся земскихъ агрономическихъ мѣропріятій, освѣщены и освѣщаются печатью. Попытаемся все же очертить и кругъ идей земской агрономіи въ періодъ ея зарожденія, прослѣдимъ ту эволюцію, которую она продѣлала, и посмотримъ, какія задачи ей предстоитъ рѣшить въ ближайшій періодъ.

Идея агрономической помощи не разъ возникала и въ дореформенное время, но при своемъ осуществленіи она терпѣла крушеніе, не встрѣчая должной почвы и не будучи въ состояніи нащупать правильнаго пути. Извѣстно, что плачевное состояніе крестьянскаго земледѣлія обращало на себя вниманіе уже въ первый періодъ существованія земства, но приступить къ активной работѣ

на этомъ неизбѣжномъ поприщѣ только не рѣшались. Происходило это, между прочимъ, потому, что культурный уровень крестьянской массы былъ таковъ, что земскіе дѣятели не считали возможнымъ ставить на очередь вопросъ о поднятіи культуры сельскаго хозяйства, не озаботившись раньше насажденіемъ культуры духовной. Нельзя отрицать доли справедливости въ такомъ пониманіи дѣла, но надо отдать себѣ отчетъ, что были и другія причины, стоявшія на пути къ осуществленію идеи содѣйствія развитію крестьянскаго хозяйства. Одна изъ нихъ заключалась въ томъ, что не было вѣры въ возможность такой работы, ибо жизнь и опытъ говорили, казалось, весьма убѣдительно о косности крестьянской массы въ отношеніи хозяйства. Вѣдь и сейчасъ еще есть немало скептиковъ, утверждающихъ, что агрономическая работа—тѣло пустое, ибо крестьяне не въ состояніи слѣдовать совѣтамъ и поддаваться воздѣйствію агрономическихъ мѣропріятій. Въ то время особенно убѣдительной казалась ссылка на полное почти отсутствіе подражанія со стороны крестьянъ примѣрамъ близко къ нимъ расположенныхъ владѣльческихъ хозяйствъ. Это недовѣріе и переоцѣнка крестьянской косности даютъ себя знать и теперь, въ періодъ же самаго формированія идеи земской агрономіи данное обстоятельство играло значительную роль и немало тормазило развитіе земской агрономіи. Здѣсь умѣстно отмѣтить, что почти съ первыхъ же шаговъ опытъ показалъ, какъ ошибочно было представленіе о неспособности крестьянъ воспринимать полезныя для нихъ агрономическія идеи и новые пріемы хозяйства; невѣрно было прежде всего представленіе объ однородности крестьянской массы, ибо земскому агроному пришлось на опытъ убѣдиться, что въ этой средѣ имѣется весьма разнообразные типы и что, опираясь на людей съ иниціативой, возможно достигать многаго, преодолѣвая косность массы и пріобрѣтая ея довѣріе. Оказалось, что земство въ лицѣ агронома пользуется гораздо большимъ довѣріемъ и авторитетомъ, чѣмъ сосѣдъ-владѣлецъ, и что то же образцовое сосѣднее хозяйство можетъ быть использовано, но только при соотвѣтствующей подготовкѣ и черезъ посредство агронома, какъ безпристрастнаго земскаго агента. Какъ бы то ни было, а черезъ указанныя идеи пришлось перешагнуть, пришлось на опытъ доказать, что можно идти на помощь крестьянскому хозяйству, вникая въ него силу знанія и перестраивая его сообразно требованію новыхъ условій. Но въ самой идеологіи агрономіи пришлось отвоевывать себѣ мѣсто, а передъ тѣмъ и право на существованіе. Здѣсь пришлось считаться съ мнѣніями тѣхъ, кто, съ одной стороны, не придавалъ этому дѣлу серьезнаго значенія и потому считалъ его невиннымъ но

сравненію съ другими проблемами, касающимися народнаго блага; съ другой стороны, возраженія дѣлались и по существу, исходя изъ противоположенія идеи развитія хозяйства идеямъ рѣшенія земельнаго вопроса и т. д. Однако, постепенно земской агрономіи удалось занять болѣе опредѣленное положеніе, и теперь идея культурной работы на с.-хоз. поприщѣ не есть уже величина ничтожная: значеніе ея оцѣнивается, какъ она этого заслуживаетъ. Съ другой стороны, и вопросъ о томъ, что развитіе культурности и производительности крестьянскаго хозяйства отнюдь не противорѣчитъ и не исключаетъ важности другихъ проблемъ крестьянскаго вопроса, также можетъ считаться достаточно выяснившимся. Выясненіе вопроса съ указанныхъ сторонъ важно, конечно, для обоснованія идейной стороны дѣла земской агрономіи, но еще важнѣе опредѣленіе мѣста, которое занимаютъ с.-х. вопросы среди другихъ условій развитія сельскаго населенія, и то взаимодѣйствіе, которое между ними существуетъ.

Для выясненія этой стороны дѣла необходимо однако предварительно коснуться измѣненія представленій объ объемѣ и содержаніи того дѣла, которое именуется земской агрономіей. Какъ было сказано выше, къ дѣлу этому приступали, какъ къ чему-то невѣдомому, и шли на него подчасъ съ завязанными глазами. Но отъ недовѣрія послѣ первыхъ же успѣховъ быстро переходили къ излишнему оптимизму и превозносили агрономію, какъ панацею отъ всѣхъ крестьянскихъ бѣдъ, какъ основное и быстро дѣйствующее лѣкарство для исцѣленія недуговъ и убожества деревни. Однимъ словомъ, правильной оцѣнки не было, и лишь постепенно становится яснѣе и яснѣе какъ значеніе этой отрасли дѣятельности земства, такъ и объемъ ея, а также зависимость отъ условій среды. Прежде всего выяснилось, что въ области экономическихъ интересовъ земледѣльческаго населенія предстоитъ огромная работа, требующая соотвѣтствующихъ средствъ, организаціи и научной разработки. Работа эта отнюдь не представляется чѣмъ-то единовременнымъ, преходящимъ, а должна занять прочное мѣсто въ циклѣ общественной самодѣятельности, такъ какъ по самому существу представляетъ общественную форму примѣненія с.-х. знаній въ интересахъ массъ сельскаго населенія. Слѣдовательно, объемъ этой работы весьма значителенъ и измѣрить ее, какъ нѣчто легкое, быстро достижимое значитъ имѣть о ней совершенно невѣрное представленіе. Плодотворность и результаты дѣятельности земской агрономіи опредѣляются многими условіями. Такъ, она зависитъ отъ экономическихъ условій мѣстнаго хозяйства вообще и отъ аграрныхъ условій въ частности; далѣе, сте-

ней культурности и развитія населенія, его бытовыя особенности также играютъ значительную роль. А изъ этого слѣдуетъ, что дѣло народнаго образованія составляетъ необходимый фундаментъ для возможности достиженія крупныхъ успѣховъ въ дѣлѣ развитія хозяйства, и потому оно должно получить надлежащее развитіе, исходя изъ вполнѣ реальнаго требованія, если таковымъ признавать необходимость обновленія крестьянскаго хозяйства и поднятія его на болѣе высокій уровень интенсивности,—а на счетъ этой необходимости двухъ мнѣній не существуетъ.

Переходя ближайшимъ образомъ къ земской агрономіи, мы можемъ прослѣдить, какъ за истекшій періодъ ея существованія она, накопляя опытъ и слѣдуя за запросами жизни, вырабатывала свою организацію, методы работы и какъ яснѣе и яснѣе становились тѣ условія, отъ соблюденія которыхъ зависитъ, помимо вышеуказанныхъ условій среды, успѣхъ ея дѣятельности. Организація, программа и сами работники, ихъ качество, ихъ подготовка—это главное,—вотъ что гласитъ опытъ земской агрономіи, и вотъ чѣмъ объясняется та пестрая картина, какую представляютъ по губерніямъ и уѣздамъ агрономическія мѣропріятія. Говоря „работники", мы должны оговориться, что въ первую очередь имѣемъ въ виду агрономическій персоналъ, но руководящая роль и значеніе стоящихъ у этого дѣла земцевъ ясны сами по себѣ, какъ и качество персонала, такъ какъ подборъ и условія его дѣятельности находятся ближайшимъ образомъ въ рукахъ земскихъ дѣятелей. Можно было бы прибавить къ этому, что вѣдь и вопросъ о средствахъ также играетъ и игралъ важную роль въ дѣлѣ развитія земской агрономіи, однако мы думаемъ, что съ полнымъ основаніемъ этотъ факторъ слѣдуетъ поставить лишь въ послѣднюю очередь, ибо средства находились въ извѣстномъ соотношеніи съ ходомъ дѣла, которое въ первую очередь зависѣло отъ указанныхъ выше условій: отъ программы, организаціи и качества персонала. Въ новѣйшій періодъ, когда обозначился широкій притокъ средствъ государства, агрономія попала въ матеріальномъ отношеніи въ исключительно благопріятное положеніе, а потому вопросъ о средствахъ и подавно теперь отступаетъ на задній планъ. Зато все острѣе и острѣе становится вопросъ о персоналѣ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и о ходѣ самой работы.

Та эволюція, какую испытала въ своемъ развитіи земская агрономія, сказалась, конечно, во всѣхъ элементахъ, изъ которыхъ слагается это дѣло. Методы работы, организація, программа, составъ и численность персонала—все это измѣнялось и измѣняется. И теперь мы имѣемъ уже то, что въ совокупности пред-

кляетъ русскую земскую агрономію, съ нѣкоторыми исключительно ей присущими чертами, въ общей сложности однако повторяющую типичныя основныя черты организаціи агрономической помощи въ иностранныхъ государствахъ.

Посмотримъ же, каковы тѣ главнѣйшія черты, которыя можно отмѣтить въ развитіи основныхъ элементовъ земской агрономіи.

Общій ходъ ея развитія мы можемъ прежде всего характеризовать съ количественной стороны—ростомъ затратъ на это дѣло и цифрами, показывающими ростъ числа агрономическаго персонала, работающаго въ земствѣ. Сумма земскихъ ассигнованій на сел.-хоз. мѣропріятія съ 1895 г., когда впервые началась правильная регистрація этихъ данныхъ, измѣнялась по 5-лѣтіямъ слѣдующимъ образомъ:

Годы.	Рубли.	%%	Годы.	Рубли.	%%
1895	939.000	100	1905	4,169.000	444
1900	2,350.000	250	1910	8,960.000	953

За 15 лѣтъ сумма затратъ почти удесятерилась. Наряду съ этимъ показательны измѣненія и оборотныхъ средствъ земскихъ складовъ и разнаго рода фондовъ, а также оборотные кредиты. Мы имѣемъ такія цифры:

Годы.	Рубли.	%%	Годы.	Рубли.	%%
1895	678.000	100	1905	9.066.000	1.330
1900	4.128.000	610	1910	20,531.000	3.030

Изъ этихъ данныхъ видно, что оборотные кредиты растутъ весьма быстро, хотя абсолютно они все же довольно скромны, если имѣть въ виду тѣ цѣли, для которыхъ образуются эти фонды.

Что касается количества персонала, то мы располагаемъ цифрами съ начальнаго момента развитія земской агрономіи, а именно съ 1877 г., когда былъ 1 агрономъ. Затѣмъ въ 1885 г. было персонала 8 человѣкъ, въ 1890 г.—29, въ 1895 г.—86, въ 1900 г.—197, въ 1905 г.—422.

Съ 1909 г. регистрація персонала начала производиться Деп. Земледѣлія особенно подробно. Агрономическаго персонала на службѣ земствъ, общественныхъ организаціи и казачьихъ войскъ (немного) въ это время было: въ 1909 г.—1.820, въ 1910 г.—2.363, въ 1911 г.—3.604, въ 1912 г.—4.930.

Территоріально картина состоянія земской агрономіи можетъ быть пояснена слѣдующими данными. Въ отношеніи затратъ по подсчетамъ „Справочника Деп. Земледѣлія на 1910 г." мы имѣемъ:

Группы уѣздовъ по суммѣ ассигнованій на с.-х. и экономич. часть съ затратами:	Число уѣздовъ.	% къ общему числу уѣздовъ.
менѣе 1 т. р.	12	3,3
отъ 1 до 5 „ „	124	34,6
„ 6—10 „ „ „	79	22
„ 11—15 „ „ „	44	12,3
„ 16—20 „ „	31	8,6
„ 21—25 „ „ „	19	5,3
„ 26—30 „ „ „	14	3,9
„ 31—35 „ „ „	9	2,5
„ 36—40 „ „ „	7	1,9
„ 41 и больше „ „	20	5,6

Такимъ образомъ, имѣемъ 20 уѣздовъ съ затратами свыше 40 т. р. и 12, гдѣ ассигнованіе въ 1910 г. не достигало 1000 р. По губерніямъ разница еще рѣзче: такъ, стоявшая въ 1910 г. на первомъ мѣстѣ Екатеринославская губ. имѣла ассигнованіе 828.300 р., а Рязанская губ.—49.700 р.

Точно такъ же и въ отношеніи персонала наблюдаются весьма рѣзкія колебанія: къ началу 1913 г. общее число лицъ агрономическаго персонала колебалось отъ 37 человѣкъ въ губерніи (Калужская) до 260 (Полтавская).

Чтобы подойти ближе къ величинѣ тратъ земствъ на агрономію, необходимо имѣть въ виду и тѣ крупныя субсидіи, которыя въ послѣдніе годы поступаютъ изъ того въ руки земствъ изъ казны, главнымъ образомъ изъ Деп. Земледѣлія. Не вдаваясь въ детали, приведемъ лишь данныя о ростѣ бюджета Деп. Земледѣлія, такъ какъ ростъ земскихъ субсидій идетъ примѣрно параллельно. Бюджетъ Деп. Земледѣлія съ 1906 г. выражался въ слѣдующихъ цифрахъ:

Годы.	Рубли.	Годы.	Рубли.
1906	3.898.000	1910	7.125.000
1907	4.040.000	1911	10.365.000
1908	4.596.000	1912	21.886.000
1909	5.365.000	1913	29.200.000

Если собственныя ассигнованія земствъ изъ года въ годъ показываютъ повышеніе, а въ дополненіе къ нимъ растутъ, какъ это видно изъ приводимыхъ выше данныхъ, въ еще сильнѣйшей мѣрѣ затраты на агрономическое дѣло государства, то ясно, что въ совокупности мы должны признать значительное развитіе дѣла со стороны матеріальной. И дѣйствительно, какъ показываетъ ближайшее знакомство съ ходомъ развитія начинаній, касающихся улучшенія сельскаго хозяйства, со стороны матеріальной явилась возможность расширять и обогащать дѣло въ небываломъ досель

масштабъ. Можно даже сказать, что по нѣкоторой степени тѣло развивается не въ должномъ соотвѣтствіи съ тѣми возможностями, которыя имѣются налицо, что особенно остро сказывается въ отношеніи подбора агрономическаго персонала.

Говоря о финансовой сторонѣ агрономическихъ мѣропріятій, нельзя не коснуться вопроса о системѣ взаимоотношеній какъ самихъ земствъ между собою, такъ и ихъ отношенія къ правительственнымъ учрежденіямъ. Земства сравнительно скоро пришли къ установленію принципа совмѣстнаго участія губернскаго и уѣздныхъ земствъ какъ съ матеріальной стороны, такъ и въ отношеніи организаціи и веденія всего дѣла. Принципъ дотаціи опредѣлилъ систему субсидированія губернскимъ земствомъ уѣздныхъ; принципъ самостоятельности уѣздовъ, при объединеніи дѣла губернскимъ, при должномъ разграниченіи функцій тѣхъ и другихъ, представляетъ организаціонную основу дѣла. Нѣсколько иначе обстоитъ дѣло съ взаимоотношеніями правительственныхъ органовъ и земствъ. Принципъ дотаціи до послѣдняго времени находилъ себѣ лишь частичное примѣненіе при распредѣленіи средствъ центральнаго въ земства мѣстнымъ организаціямъ. Наряду же съ этимъ имѣютъ мѣсто и выдачи пособій казеннымъ порядкомъ, черезъ руки чиновъ вѣдомства, а также не подкрѣпляемое ассигнованіемъ земства субсидированіе нѣкоторыхъ мѣропріятій и болѣе слабыхъ земствъ. Въ общемъ однако постепенно получаетъ перевѣсъ и преобладаніе принципъ дотаціи, поскольку это допускается рамками соотвѣтствующихъ смѣтныхъ статей Деп. Земледѣлія.

Переходя къ вопросу о самомъ типѣ земской агрономіи и ея эволюціи, мы прежде всего отмѣтимъ, что въ основѣ ея организаціи лежитъ та мысль, что лишь персоналъ, обладающій должной подготовкой, въ состояніи выполнить лежащую на немъ работу: это необходимо подчеркнуть потому, что вначалѣ такая мысль не была ясна и на агрономическую работу ставились люди практики; только постепенно укрѣпилось сознаніе важности спеціальной подготовки лица, занятаго агрономической работой на общественной службѣ, причемъ, однако, за недостаткомъ таковыхъ лишь, въ силу необходимости, въ послѣднее время наблюдаются нерѣдкія отступленія отъ этого положенія.

Основными чертами русской агрономической организаціи, какъ сказано, явилась самостоятельность каждой земской организаціи и въ то же время ихъ связанность. Каждый уѣздъ работаетъ самостоятельно,—приглашаетъ своихъ работниковъ и несетъ за нихъ отвѣтственность,—но въ то же время работа уѣздовъ объединяется губернскимъ земствомъ; они получаютъ отъ послѣдняго также опре-

дѣленную часть средствъ. Губернское земство разрабатываетъ, подготовляетъ и предлагаетъ новые мѣры и способы работы. Въ новѣйшій періодъ этотъ принципъ самостоятельности проведенъ и въ предѣлахъ уѣзда—въ отношеніи каждаго агрономическаго участка.

Другой принципъ представляетъ коллегіальность работы. Агрономическія совѣщанія и экономическіе совѣты—таковы два типа коллегіальныхъ органовъ, нашедшихъ широкое развитіе въ земско-агрономическомъ строительствѣ, оказывающіе ему большія услуги, какъ для учета хода работы, такъ и для разработки техническихъ и организаціонныхъ вопросовъ. Эта коллегіальность явилась наилучшей формой регулированія и согласованія работы, а также средствомъ общественнаго контроля и установленія планомѣрности дѣла. Благодаря этому не получилъ развитія принципъ іерархическаго подчиненія агрономовъ.

Въ смыслѣ системы работы русскій агрономъ работаетъ передвигаясь, и даже съ утвержденіемъ участковой системы стаціонарная работа почти не получила примѣненія, но она уже намѣчается. Не ждать хозяина, а идти къ нему; не ждать вопроса, а добиваться того, чтобы выслушали, заинтересовались, а затѣмъ и примѣнили то, что агрономъ совѣтуетъ—такова задача земскаго агронома. Проповѣдникъ и учитель, а въ послѣдующей стадіи организаторъ—таковы характерныя для его работы черты. Только при активности и настойчивости агронома возможна успѣшная его дѣятельность, причемъ его личныя качества, знанія, умѣнье излагать и аргументировать имѣютъ самое существенное значеніе.

Типъ организаціи, какъ первоначальной, такъ и существующей, общеагрономическій, а не спеціальный. Лишь постепенно земства переходятъ къ развитію, и притомъ во вторую очередь, спеціальныхъ отраслей хозяйства въ отдѣльности и спеціальнаго персонала. Существенный шагъ въ развитіи вышеуказаннаго типа земской организаціи, который мы называемъ общеагрономическимъ, былъ сдѣланъ при переходѣ отъ уѣздной организаціи къ участковой.

Приближеніе агронома къ земледѣльцу, перемѣщеніе центра тяжести работы въ сторону болѣе глубокихъ, чисто агрономическихъ, а не вспомогательныхъ, второстепенныхъ задачъ, таковы тѣ предпосылки, на которыхъ основанъ этотъ новый типъ агрономической организаціи. Положенная въ основу его мысль въ видѣ пожеланія опредѣленно формулирована задолго до его осуществленія проф. А. Ф. Фортунатовымъ (въ 1901 г.). Она оказалась настолько жизненной, что за короткій періодъ, съ 1906 по 1913 г., участковая агрономія распространилась очень широко, какъ это показываютъ слѣдующія цифры: въ 1906 г. появилось 10 участко-

выхъ агрономовъ, въ 1909 г. ихъ было 177, въ 1910 г.—395, въ 1911 г.—760 и въ 1912 г.—1139.

Въ настоящее время уже нѣтъ земской губерніи, гдѣ не было бы того или иного числа участковыхъ агрономовъ, и появляются губерніи, гдѣ имѣется заполненная сѣть агрономическихъ участковъ. Однимъ изъ слѣдствій развитія участковой агрономіи является значительное оживленіе уѣздной сельско-хозяйственной жизни. Здѣсь образуется своя агрономическая коллегія, въ лицѣ агрономическихъ совѣщаній, въ которой въ отличіе отъ губернской принимаютъ участіе представители хозяевъ разныхъ категорій, какъ крупныхъ, такъ и мелкихъ. Здѣсь же участвуютъ въ выработкѣ организаціонныхъ и прочихъ вопросовъ представители кооперативовъ. А вслѣдъ за этимъ идетъ или должно идти дѣло объединенія хозяевъ въ обособленныя организаціи, въ лицѣ уѣздныхъ с.-х. обществъ, гдѣ опять-таки необходимой составной частью, носителями научнаго знанія, являются земскіе агрономы.

Говоря о роли участковыхъ агрономовъ, какъ носителей сельскохозяйственной культуры въ самыхъ нѣдрахъ крестьянскаго хозяйства, нельзя не отмѣтить особо значенія почти одновременнаго развитія двухъ такихъ важныхъ идей, какъ идея коопераціи и участковой агрономіи. Говоря это, мы не хотимъ ставить между ними знака равенства; въ количественномъ сравненіи ихъ между собою и не представляется надобности, но несомнѣнно, что развитіе коопераціи повелительно требуетъ своевременнаго усиленія агрономической помощи на мѣстахъ, а въ лицѣ участковой агрономіи мы и видимъ разрѣшеніе этого вопроса. Но и обратно, нарожденіе участковой агрономіи и плодотворность ея функціонированія немыслимы безъ соотвѣтствующаго развитія сельско-хозяйственной коопераціи. Это основное положеніе всей работы участковой агрономіи. Въ самомъ дѣлѣ, если кредитная кооперація мощнымъ потокомъ вливаетъ въ крестьянское хозяйство необходимые ему денежные соки, то вѣдь въ основѣ этого лежитъ необходимость производительнаго использованія кредита, а гарантіей такого производительнаго кредита и главнымъ условіемъ его прогресса служитъ работа агрономовъ, призванныхъ вводить новыя сельско-хозяйственныя идеи, для реализаціи которыхъ долженъ служить кооперативный кредитъ. Точно такъ же дѣло обстоитъ и въ другихъ кооперативахъ,—будутъ ли то кооперативы по сбыту продуктовъ сельскаго хозяйства, по закупкѣ средствъ производства или по организаціи тѣхъ или иныхъ производствъ, какъ отраслей мѣстнаго хозяйства. Во всѣхъ случаяхъ прогрессъ хозяйства есть необходимое условіе успѣха, а это требуетъ техническихъ знаній, т. е. работы агрономовъ и спеціалистовъ.

Развитие института участковых агрономов не ограничивается тѣ измѣненія, которыя наблюдаются въ процессѣ развитія земской агрономіи. Какъ слѣдующее въ порядкѣ постепенности явленіе, мы видимъ укрѣпленіе и усиленіе идеи спеціализаціи въ агрономической работѣ земствъ. Здѣсь мы должны отличать спеціализацію въ обслуживаніи нѣкоторыхъ, такъ называемыхъ мелкихъ отраслей хозяйства, какова садоводство, виноградарство, пчеловодство; особые инструктора по этимъ отраслямъ имѣлись въ земской организаціи почти съ первыхъ лѣтъ ея существованія. Что касается особаго персонала для работы въ области основныхъ отраслей хозяйства, то такіе спеціалисты въ земствѣ появляются лишь въ послѣднее время и ихъ сравнительно немного. Здѣсь обстоятельства сложились такъ, что идея спеціализаціи попала въ Деп. Земледѣлія, въ рукахъ котораго находилась и находится самая подготовка персонала спеціалистовъ. Въ то время, какъ земство продолжало идти по пути развитія общеагрономической организаціи, Деп. Земледѣлія озаботился приглашеніемъ спеціалистовъ, и послѣдніе заполнили, такъ сказать, свободное мѣсто, оказывая услуги земству. А такъ какъ земская агрономія развивается очень неравномѣрно, то во многихъ мѣстахъ Деп. Земледѣлія своимъ персоналомъ брало на себя починъ и потомъ начинало брать въ свои руки все дѣло агрономической помощи и отдѣльныхъ спеціальныхъ ея отдѣловъ. Особенно большое распространеніе получили такіе спеціалисты по животноводству, а въ самое послѣднее время—по культурѣ кормовыхъ растеній (кормодобываніе) и культурѣ болотъ. Постепенно оживаетъ земская работа вопросы такого развитія, особенно благодаря росту участковой агрономіи, что спеціализація въ предѣлахъ земской организаціи сдѣлалась необходимой, и къ настоящему моменту мы видимъ такое положеніе, что земскіе спеціалисты появляются не только въ губернскихъ организаціяхъ, но начинаютъ проникать и въ уѣзды. Со стороны Деп. Земледѣлія дѣлаются шаги къ оказанію земству содѣйствія въ этомъ направленіи и къ одновременному сокращенію кадра своихъ спеціалистовъ, но въ общемъ мы имѣемъ здѣсь пока съ переходнымъ моментомъ, который въ ближайшемъ будущемъ долженъ принять опредѣленное направленіе и очевидно въ сторону развитія земскихъ спеціалистовъ. Какъ будетъ сочетаніе общеагрономической работы и работы спеціалистовъ земской организаціи, пока не представляется возможнымъ предрѣшить опредѣленно, или, вѣрнѣе, рѣшеній здѣсь будетъ нѣсколько. Что касается спеціалистовъ по скотоводству, то ихъ голосъ раздѣлился для того, чтобы установить опредѣленное направле-

ніе всего дѣла и давать указанія участковымъ агрономамъ, что необходимо для устойчивости работы,—а затѣмъ и въ разрѣшеніи болѣе частныхъ техническихъ вопросовъ ихъ консультація также весьма важна и полезна. Другіе спеціалисты будутъ вести свою работу почти самостоятельно, лишь поддерживая связь въ осуществленіи общаго плана, общихъ задачъ, важныхъ для мѣстнаго хозяйства. Таковы, напр., спеціалисты по культурѣ болотъ и садоводству и спеціальнымъ культурамъ вообще, также техники по мелioраціямъ и пр. Но въ общемъ въ разрѣшеніи программныхъ задачъ и плана непремѣнно должны участвовать и спеціалисты и агрономы,—лишь при этомъ условіи можно разсчитывать на устойчивый характеръ работы и на соотвѣтствіе ея со всѣмъ укладомъ мѣстнаго хозяйства. Этимъ мы ограничимся въ очеркѣ развитія земской агрономической организаціи и перейдемъ къ вопросу о способахъ агрономической работы.

Какъ измѣнились, какое развитіе получили способы агрономической работы?—таковъ первый вопросъ. Чтобы выдѣлить наиболѣе характерное для протекшаго періода существованія земской агрономіи, мы должны уловить явленія преобладающія, а не исключительныя, и тогда можно увидѣть значительное измѣненіе въ оцѣнкѣ значенія отдѣльныхъ пріемовъ агрономической работы и появленіе новыхъ ея видовъ. Выше мы указывали, что первый періодъ дѣятельности общественной агрономіи характеризуется неопредѣленностью, работа идетъ ощупью и притомъ неустойчиво: колебанія, случайные скачки, въ зависимости отъ лица, сильнѣйшимъ образомъ отражались на ходѣ работы и встрѣчались весьма часто. Конкретность работы приходитъ лишь постепенно, равно какъ и полнота примѣненія различныхъ методовъ. Въ смыслѣ конкретности программы были исключенія,—о нихъ мы скажемъ далѣе,—что же касается методовъ работы, то вначалѣ методы не были достаточно разработаны, а количественное соотношеніе ихъ было случайно.

Какіе же методы агрономической работы мы должны различать? На первомъ планѣ здѣсь стоитъ подготовка земледѣльца къ болѣе сознательному отношенію къ своему дѣлу, т. е. сообщеніе ему знаній, по возможности практическихъ, связанныхъ съ запросами и нуждами его хозяйства. Чисто рецептурныя указанія недостаточны потому, что усвоеніе ихъ было бы затруднительно, тогда какъ освѣщеніе существа дѣла открываетъ глаза, будитъ интересъ и способствуетъ пробужденію довѣрія къ словамъ агронома. Въ той части работы, составляющей базу всей агрономической работы, мы видимъ, что лишь въ самое послѣднее время широкое распространеніе получаютъ не только такіе элементарные

пріемы, какъ чтенія и бесѣды агрономовъ съ взрослымъ земледѣльческимъ населеніемъ, но и болѣе высокая форма сообщенія знаній внѣшкольнымъ путемъ, а именно—форма курсовъ разной длительности—отъ недѣли до 6 мѣсяцевъ и болѣе. На этихъ курсахъ ведется подготовка болѣе систематическая, и прослушавшіе ихъ (отборная аудиторія) являются уже весьма цѣннымъ элементомъ деревни и служатъ немалой опорой для агронома. Какъ люди свои, они своимъ вліяніемъ оказываютъ агроному поддержку и позволяютъ ему углублять работу, не говоря о томъ, что свое хозяйство ведутъ лучше. Число такихъ курсовъ съ каждымъ годомъ растетъ, какъ это видно по слѣдующимъ, быть можетъ и не исчерпывающимъ, даннымъ: въ 1907 г. курсы были устроены въ 21 мѣстѣ, въ 1908 г.—59, въ 1909 г.—177, въ 1910 г.—299, въ 1911 г.—469.

Очевидно, мы имѣемъ дѣло съ такого рода явленіемъ, которое нашло живой отзвукъ въ жизни, которое растетъ и укрѣпляется. Здѣсь не мѣсто говорить о подробностяхъ организаціи чтеній и курсовъ, но мы должны все же подчеркнуть, что дѣйствительность, наша подлинная деревенская дѣйствительность, показываетъ, какое важное значеніе имѣетъ подготовка земледѣльцевъ ко всякаго рода начинаніямъ при посредствѣ живого слова агронома на такихъ чтеніяхъ и курсахъ и что отзывчивость крестьянина, достаточно доказанная опытомъ, его интересъ къ бесѣдамъ на сельско-хозяйственныя темы есть основа всей агрономической работы.

Другіе способы работы, непосредственно примыкающіе къ проповѣди словомъ, суть способы показательные. Сюда относятся всякаго рода полевые участки, цѣлые сѣвообороты, отдѣльные опыты, показательныя работы въ саду, огородѣ, на пасѣкѣ, птичникѣ и т. п. Смыслъ этихъ пріемовъ понятенъ—вообще ознакомить и возбудить желаніе перенять. Предварительная подготовка словомъ, съ одной стороны, возбуждаетъ интересъ къ показываемому, съ другой стороны, осмысливаетъ показательные пріемы и потому необходима. Значеніе показательныхъ пріемовъ опѣнивается не легко. Какъ доказать, какое вліяніе произвели въ томъ или иномъ случаѣ показательные пріемы, что должно быть отнесено на счетъ слова агронома, книжки или примѣра хозяйства и что есть результатъ видѣннаго на показательномъ полѣ или участкѣ? Этой трудностью оцѣнки объясняется спорность нѣкоторыхъ показательныхъ способовъ и опредѣленіе условій ихъ примѣненія. Вѣрнѣе всего, что показомъ дополняется работа словомъ и что показывать нужно то, чего не видѣли и не знаютъ. Жизненными являются тѣ показательные пріемы, которые устраиваются и осу-

ществляются самими хозяевами при содѣйствіи агрономовъ, т. е. являются не искусственными, а представляютъ простой переходъ къ улучшеннымъ пріемамъ хозяйства.

Наряду со способами распространенія знанія среди взрослаго населенія показательные способы получаютъ все болѣе широкое распространеніе и болѣе соотвѣтственное условіямъ и самой программѣ работы значеніе.

Изъ другихъ способовъ агрономическаго воздѣйствія мы должны остановиться на развитіи формъ матеріальнаго содѣйствія, т. е. тѣхъ мѣропріятій, посредствомъ которыхъ земледѣльцы получаютъ возможность осуществлять все то, что имъ рекомендуется словомъ или показомъ. Съ первыхъ же моментовъ зарожденія земской агрономіи начали распространяться земскіе склады сел.-хоз. орудій и др. предметовъ, нужныхъ въ хозяйствѣ. И это понятно, такъ какъ въ ту пору мало-мальски хорошія земледѣльческія орудія можно было имѣть лишь въ столицахъ и губернскихъ городахъ (не вездѣ). Земство сразу бросило улучшенныя, небывалыя до тѣхъ поръ, нужныя крестьянскому хозяйству орудія, по нѣмецкой, „божеской“, цѣнѣ, чуть ли не къ ногамъ земледѣльца, ибо помимо уѣздныхъ складовъ значительное распространеніе получили и филіальныя ихъ отдѣленія. Однако эти склады имѣли цѣлью преимущественно распространеніе улучшенныхъ орудій, т. е. цѣль культурную, а не экономическую.

Это положеніе теперь измѣнилось, и земскіе склады необходимо разсматривать сейчасъ главнымъ образомъ съ точки зрѣнія экономической. Съ развитіемъ кооперативовъ положеніе стало значительно инымъ; кромѣ того, и частная инициатива получила такое распространеніе, что наряду съ земствомъ почти всякое орудіе можно купить въ любомъ уѣздномъ городѣ. Не приводя здѣсь другихъ сторонъ этого дѣла, отмѣтимъ лишь, что задача земскихъ складовъ и ихъ роль, особенно въ отношеніи кредита, претерпѣли значительное измѣненіе; отчасти они уже сослужили свою службу, отчасти они уже не играютъ той первостепенной роли въ дѣятельности агронома, какъ это было раньше. Вотъ почему земства входятъ теперь въ этомъ дѣлѣ во взаимоотношенія съ кооперативами, отчего дѣло развивается шире, становится на болѣе правильную почву, и земство можетъ безъ значительнаго напряженія средствъ болѣе совершенно выполнить столь существенную экономическую функцію, какова закупка средствъ производства, необходимыхъ земледѣльцу.

Существуетъ цѣлый рядъ другихъ мѣръ экономическаго и въ то же время отчасти культурнаго порядка; важнѣйшими изъ нихъ

является въ области животноводства мѣры по снабженію хозяевъ производителями, въ области полеводства—или, вѣрнѣе, техники полеводства -устройство прокатныхъ станцій для общественнаго пользованія разнаго рода орудіями и машинами. И здѣсь мы должны констатировать, что въ извѣстной стадіи работы такія мѣропріятія могли и должны были осуществляться вкладомъ земства и за счетъ его и средствъ государства, но такое положеніе не можетъ длиться, и такія мѣры изъ чисто земскихъ должны эволюціонировать въ кооперативныя, чтобы помимо прочаго въ нихъ участвовали средства самихъ хозяевъ и чтобы въ нихъ проявлялась инициатива хозяевъ.

Такимъ образомъ, заключеніе, къ которому мы приходимъ въ отношеніи мѣропріятій, имѣющихъ экономическую основу, сводится къ тому, что и здѣсь происходятъ или намѣчаются значительныя перемѣны въ сторону самодѣятельности населенія и измѣняется роль земства.

Мы должны еще упомянуть о той категоріи мѣропріятій, которая не представляетъ въ чистомъ видѣ работы надъ просвѣщеніемъ хозяина, а касается воздѣйствія на его сознаніе и психику инымъ путемъ.—а именно о мѣропріятіяхъ, имѣющихъ цѣлью вызвать соревнованіе, поощрить успѣхъ. Это будутъ всякаго рода преміи, конкурсы, выставки; всѣ такіе способы начинаютъ развиваться лишь въ послѣднее время, а между тѣмъ эти способы, имѣющіе самое широкое распространеніе во всѣхъ культурныхъ странахъ, должны были бы у насъ играть неизмѣримо большую роль въ сферѣ работы надъ обновленіемъ хозяйства; а въ настоящемъ періодѣ, намъ думается, этимъ способамъ должно быть удѣлено особое вниманіе, для чего необходимо усилить притокъ средствъ, хотя бы на счетъ нѣкоторыхъ другихъ расходовъ, имѣющихъ уже не играющихъ столь важной роли, какъ въ первомъ періодѣ существованія общественной агрономіи.

Теперь коснемся вопроса объ эволюціи программы земской агрономіи, т. е. самого ея содержанія. Уже изъ предыдущаго должно быть ясно, что программа земскихъ мѣропріятій по агрономіи за истекшій періодъ подверглась въ общемъ сильному измѣненію. Если способы работы до сихъ поръ еще недостаточно установились, то все же они легче дѣлались общимъ достояніемъ и въ той или иной мѣрѣ получали примѣненіе. Въ отношеніи программы дѣло обстоитъ нѣсколько иначе. Въ каждомъ данномъ случаѣ программа должна вытекать изъ всей совокупности мѣстныхъ обстоятельствъ, т. е. она должна отвѣчать условіямъ мѣстнаго хозяйства и уровню развитія мѣстнаго агрономическаго сознанія, разумѣя

ходъ этимъ отдѣлу дѣла земскими дѣятелями и самимъ населеніемъ, а также и уровень мѣстной агрономической инициативы и знаній. Общихъ программныхъ вопросовъ, имѣющихъ примѣненіе на широкой территоріи, не такъ много, а главное—они должны быть приспособлены, какъ часть къ цѣлому, индивидуально къ каждому случаю; вотъ почему такое большое значеніе имѣетъ удачно составленная программа и такъ важно развитіе этой программы, какъ признакъ, опредѣляющій самый ходъ развитія мѣстной земской агрономической работы. Если мы попытаемся теперь намѣтить, какъ же развивалась программа земской агрономіи, то должны будемъ признать, что вначалѣ обычно дѣлались лишь попытки рѣшенія небольшого ряда вопросовъ, очень часто далѣе вся работа велась просто безъ всякаго плана. Если намѣченные программные вопросы были выбраны удачно, то дѣло развивалось, въ зависимости, конечно, и отъ самой организаціи работы. Если же работа велась случайно или безъ плана, то на протяженіи многихъ годовъ тянулось какое-то подобіе дѣла, мелочная поверхностная работа, произвольно, въ зависимости отъ личнаго усмотрѣнія работниковъ. Классическій примѣръ программной работы съ момента зарожденія представляетъ работа Московскаго земства. Всего два мѣропріятія были положены здѣсь въ основу: распространеніе плуговъ взамѣнъ сохи и распространеніе травосѣянія; однако результатъ получился огромный—дѣло развивалось, несмотря на очень скромныя средства.

Съ другой стороны, можно привести примѣры такихъ программъ, гдѣ указывается, что агрономъ долженъ распространять улучшенные пріемы хозяйства и давать совѣты; это равносильно отсутствію всякой программы.

Если мы теперь спросимъ себя, въ какомъ же направленіи эволюціонировала программа земской агрономіи, тѣ задачи, которыя она себѣ ставила, то увидимъ, что здѣсь были пережиты такіе этапы. Вопросамъ самого хозяйства, т. е. работѣ надъ распространеніемъ улучшенныхъ пріемовъ хозяйства, вначалѣ отводилось ограниченное мѣсто, больше вниманія удѣлялось мѣропріятіямъ подготовительнымъ или лишь косвенно вліяющимъ на улучшеніе хозяйства. Примѣръ—распространеніе улучшенныхъ орудій. Здѣсь собственно нѣтъ агрономической работы, т. е. стремленія ввести улучшенные способы обработки, а лишь забота о томъ, чтобы были въ рукахъ орудія, которыми можно было бы производить такіе улучшенные пріемы.

Затѣмъ выдвигались другого типа вопросы, именно—работа надъ отдѣльными улучшеніями, каковы распространеніе разныхъ рода кормовыхъ растеній, хлѣбовъ, отдѣльныхъ пріемовъ обработки.

Это какъ бы вторая стадія программной работы, которая начиналась то раньше, то позже, но постепенно этого рода работа получала все большее распространеніе и привела, наконецъ, къ необходимости подойти къ вопросамъ реорганизаціи хозяйства въ цѣломъ, не останавливаясь и передъ такими задачами, какія раньше считались непреодолимыми. Подошелъ моментъ, когда, слѣдовательно, оказалось необходимымъ взяться за развязываніе того узла, которымъ связано крестьянское хозяйство. Этотъ узелъ заключается въ построеніи полеводства и скотоводства на стародавнихъ основахъ: паровая система въ видѣ трехполья — въ области старыхъ запашекъ, пестрополье — въ области бывшихъ недавно залежей, суть же всюду одна: система культуры подчиняется отжившей системѣ скотоводства. Для скотоводства — отбросы полеводства, какъ зимній кормъ, для полеводства — необходимость не мѣшать скоту пользоваться полемъ для пастбища: дешевый кормъ для скота зимой и якобы дешевое пастбище лѣтомъ. Вотъ дилемма, передъ которой долго стояли въ нерѣшимости, ибо даже московскіе сѣвообороты оставляли нерушимыми распорядки въ полѣ, гдѣ скотъ по-прежнему долженъ былъ указывать сроки обработки.

Къ разрѣшенію этой проблемы и подошла земская агрономія къ концу 30-лѣтія, она ее поставила, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ намѣтила контуры будущаго хозяйства и немало осуществила на этомъ пути. Все, что дѣлается въ данномъ направленіи, представляетъ громадный интересъ, знаменуетъ новую эпоху въ исторіи крестьянскаго хозяйства.

Старая система хозяйства вросла въ глубь не только хозяйства, но и всего крестьянскаго быта, и казалось невозможнымъ при существующемъ положеніи тронуть этотъ изстари установившійся хозяйственный укладъ. Однако, когда стало ясно до очевидности, что дальше въ улучшеніи хозяйства двигаться безъ разрѣшенія коренного вопроса о переустройствѣ системы хозяйства нельзя, тогда агрономы начали внимательнѣе вглядываться въ экономическую и техническую сторону хозяйства и стали нащупывать новые пути. И тутъ-то постепенно выяснялось, что основы эти давно подгнили, что подъ ними нѣтъ фундамента хозяйственной необходимости, а остается пережитокъ, представляющій тормазъ для всякаго серьезнаго улучшенія хозяйства. Такъ, цѣнность пара и толоки, въ качествѣ лѣтняго кормового угодія, въ дѣйствительности представляется ничтожной, чего не отрицаютъ во многихъ случаяхъ сами крестьяне; возможность замѣны недостающихъ естественныхъ пастбищъ и измѣненія способа пользованія, а слѣдовательно, и способа обработки пара далеко не такъ затруднительны и безна-

дѣлны, какъ это представлялось прежде. И вотъ, вначалѣ робко, а потомъ все смѣлѣе и смѣлѣе стала обозначаться возможность и необходимость перехода къ инымъ способамъ кормленія скота, именно къ системѣ домашняго, частью стойлового, и, такимъ образомъ, сталъ на очередь вопросъ о переходѣ къ европейской системѣ хозяйства, съ измѣненіемъ системы полеводства, съ введеніемъ одновременно болѣе цѣлесообразныхъ пріемовъ обработки, нестѣсненныхъ необходимостью предоставленія поля въ пользованіе скоту для пастьбы. Эта перемѣна касается огромной области южнаго и средняго хозяйства, района трехполья и пестрополья, района усиленнаго производства зерновыхъ хлѣбовъ, такъ называемой житницы Россіи. Мы видимъ здѣсь успѣшныя попытки распространенія приусадебныхъ посѣвовъ травъ для лѣтняго подкорма скота, переходъ къ ранней обработкѣ пара, начало работы надъ улучшеніемъ луговъ и устраненіемъ на нихъ вредной весенней пастьбы и т. д.

Несомнѣнно, и въ другихъ областяхъ замѣчается работа въ томъ же направленіи. Такъ, въ области распространенія клевера являются попытки лѣтняго кормленія имъ. Въ отношеніи скотоводства идетъ работа надъ переходомъ къ дешевымъ способамъ кормленія соломистыми кормами съ исключительнымъ преобладаніемъ грубыхъ кормовъ; распространяются контрольные союзы, широко демонстрируются новые датскіе способы кормленія по строгому расчету. Опыты эти иллюстрируютъ въ цифрахъ выгодность кормленія меньшими количествами кормовъ, но при должной пропорціи кормовъ сильныхъ, что необходимо для повышенія продуктивности скотоводства и на первомъ мѣстѣ знаменуетъ переходъ къ рациональному молочному хозяйству. Это движеніе особенное значеніе пріобрѣло на сѣверѣ, но распространяется оно и въ прочихъ районахъ, и въ связи съ ростомъ кооперативнаго сбыта продуктовъ животноводства уже теперь дастъ весьма крупные результаты.

Мы невольно подошли къ вопросу о томъ, что же дала земская агрономія, каковы ея успѣхи? На этотъ вопросъ можно было бы дать немало указаній, что успѣхи эти несомнѣнны, но не безъ сознаться, что учтены они плохо. Въ земскихъ отчетахъ нѣтъ опредѣленной системы и обычая сообщать о томъ, какіе факты и наблюденія сдѣланы въ области улучшенія крестьянскаго хозяйства; такія данныя приводятся и регистрируются лишь въ видѣ исключенія. Болѣе опредѣленно видны успѣхи въ дѣлѣ распространенія орудій и машинъ, ибо за послѣднее время почти повсемѣстно наблюдается широкое распространеніе весьма разнообразныхъ пріемовъ инвентаря, и на сѣверѣ и на югѣ, и на востокѣ и на западѣ. Улучшенныя системы и плуговъ, бороны и др. орудій обра-

сотки, рядовыя сѣялки и пр. Во многихъ мѣстахъ составляютъ принадлежность почти всякаго двора; орудія уборки и молотьбы, а также категорій не только болѣе простыхъ, но и сложныхъ машинъ,—все это несомнѣнно широкимъ потокомъ вливается въ крестьянское хозяйство, съ одной стороны вслѣдствіе освѣдомленности его благодаря работѣ агрономовъ, съ другой—подъ вліяніемъ развитія кредитной коопераціи. Довольно хорошо учитывается также распространеніе травосѣянія въ губерніяхъ средней и сѣверной Россіи. Что же касается фактовъ объ измѣненіи системы черноземнаго хозяйства, показателями чего является измѣненіе сроковъ обработки пара, появленіе новыхъ способовъ содержанія скота и посѣвовъ кормовыхъ растеній, то здѣсь мы располагаемъ лишь случайными указаніями, не позволяющими уловить ростъ этихъ столь важныхъ явленій. Укажемъ только, что люцерники при усадьбахъ имѣются уже въ количествѣ нѣсколькихъ тысячъ и продолжаютъ быстро умножаться.

Можно, такимъ образомъ, придти къ выводу, что крестьянское хозяйство должно двигаться въ направленіи типа европейскихъ хозяйствъ—отъ трехполья къ плодосмѣну, отъ естественныхъ пастбищъ и естественныхъ кормовыхъ угодій (луговъ)—къ посѣвнымъ, культурнымъ.

Точно такъ же и животноводство идетъ по пути интенсификаціи, улучшенія кормленія и содержанія, а имѣетъ съ тѣмъ и повышенія продуктивности. Интересно отмѣтить, что въ области черноземнаго и главнымъ образомъ южнаго хозяйства мы используемъ идеи американскаго хозяйства, особенно по части широкаго распространенія люцерны и кукурузы, а также въ цѣляхъ развитія опытныхъ учрежденій, столь важныхъ для изученія новыхъ путей, по которымъ должно двигаться земледѣліе.

Подводя итогъ всему сказанному выше, констатируя, что цѣлый рядъ идей агрономической работы за истекшій періодъ получилъ сильное развитіе, что организація, программа и методы агрономической работы въ земствѣ сдѣлали большіе успѣхи,—мы не можемъ не коснуться и того основного недуга, которымъ страдаетъ земская агрономія, какъ слѣдствіе слишкомъ сильнаго ея роста. Слабость эта заключается въ ненормальности работы персонала земскихъ агрономовъ, а подъ мыслимымъ показателемъ ея служитъ неустойчивость ихъ службы, когда въ среднемъ агрономъ остается на одномъ мѣстѣ не болѣе года. Если принять въ соображеніе, что въ агрономы имѣютъ теперь возможность попадать и фактически попадаютъ тѣ получившіе агрономическую подготовку, безъ какой бы то ни было провѣрки ихъ пригодности

вести ту трудную и особенную работу, которую представляет работа общественнаго агронома, то будетъ ясно, что эта неустойчивость пріобрѣтаетъ большое значеніе, ибо въ теченіе года пребыванія агронома на одномъ мѣстѣ только опытный и обладающій всѣми необходимыми данными работникъ въ состояніи принести хотя бы нѣкоторую пользу тѣмъ; но агрономъ молодой и необладающій должными данными, конечно, проведетъ первый годъ работы съ сомнительной пользой для мѣстнаго населенія.

Если принять во вниманіе, что число агрономическихъ институтовъ и разнаго типа школъ съ каждымъ годомъ увеличивается и что матеріальныя условія жизни агрономовъ, а также обстановка ихъ работы улучшаются, то мы должны будемъ придти къ заключенію, что то печальное явленіе, о которомъ идетъ рѣчь, въ недалекомъ будущемъ должно пойти на убыль, а пока умѣнье удержать агрономовъ и создать болѣе устойчивое положеніе для агрономической организаціи должно быть предметомъ особой заботы земскихъ дѣятелей, отвѣтственныхъ передъ населеніемъ. Эта отвѣтственность должна диктовать, между прочимъ, большую осторожность какъ въ выборѣ персонала, такъ и въ умноженіи числа должностей; что касается самой работы и условій службы, то здѣсь также немало можетъ быть отнесено на долю руководителей земской агрономіи.

Каковы бы ни были недочеты и отрицательныя стороны дѣла, важность и плодотворность идеи земской агрономіи и быстрый поступательный ходъ ея развитія не подлежатъ сомнѣнію. Немало новыхъ факторовъ явилось съ тѣхъ поръ, какъ земство приступило къ осуществленію помощи населенію въ дѣлѣ его земледѣльческихъ интересовъ,—достаточно упомянуть о новыхъ аграрныхъ законахъ, о развитіи кооперативныхъ учрежденій, объ усиленіи дѣятельности центральныхъ органовъ, вѣдающихъ вопросы сельскаго хозяйства,—и всѣ эти новыя явленія приводятъ къ одному и тому же—къ усиленію значенія работы, которую земство начало 30 лѣтъ назадъ и которую оно продолжаетъ развивать на благо населенія.

В. В. Хижняковъ.

Кооперація и земство.

I.

Если начинать исторію кооперации въ Россіи съ тѣхъ немногихъ еще сельскихъ потребительныхъ обществъ, которыя возникли въ началѣ 60-хъ годовъ прошлаго столѣтія, или съ перваго ссудо-сберегательнаго товарищества, образованнаго въ Бѣлухскомъ у. Костромской губ. въ 1865 г., то кооперація наша можетъ въ настоящее время тоже, какъ и земство, справлять серебряную юбилей. И ея исторія за истекшія полвѣка тѣсно связана съ исторіей земства. Съ помощью земства осуществились въ 60—70-хъ годахъ сыроваренныя артели, кустарно-промысловыя артели и въ 70—80-хъ годахъ многіе ссудо-сберегательныя товарищества. Весь этотъ первый періодъ появленія у насъ кооперативныхъ организацій прошелъ въ связи съ дѣятельностью земства, бывшаго долгое время почти единственной формой, въ которую могли вливаться общественныя культурныя начинанія. Черезъ земство передовое русское общество старалось воплотить въ жизни свои кооперативныя надежды и въ немъ пережилъ крушеніе этихъ надеждъ.

Съ первой кооперации земство связало себя на первыхъ же порахъ своей дѣятельности, которая совпала съ временемъ разработки въ русскомъ обществѣ вопросовъ о помощи народу путемъ образованія промысловыхъ артелей, гдѣ нѣтъ эксплоатаціи и экспропріируемыхъ. Въ 1868 г. Тверское земство ассигновало 3,000 р. на организацію сыроваренныхъ артелей Н. В. Верещагину, который развивалъ путемъ организаціи артелей, создающихъ условія выгоднаго сбыта молока, поднятіе крестьянское скотоводство, а черезъ это улучшить условія зерновой культуры. Въ Тверской губ. Верещагинымъ было образовано 11 артелей, которыя получили земскія ссуды. Черезъ 2 года дѣятельность Верещагина и

со помощницей была переведена по просьбѣ мѣстнаго земства. Въ Ярославскую губ. 1 ѣ было открыто со ссудами отъ земства 16 артелей. Къ Берендгину обращались и другія земства, но артели образованы были только въ земскихъ губерніяхъ Новгородской, Вятской, Петербургской.

Еще меньше было тѣхъ губерній, гдѣ въ первый періодъ существованія земства получили распространеніе кустарно-промышленныя артели. Наиболѣе и наиболѣе и настойчиво проявило свою дѣятельность въ этомъ направленіи Тверское земство. Въ 1868 г. Тверское губ. собраніе избрало комиссію для изысканія средствъ, которыми можно было бы помочь пострадавшему отъ неурожая населенію. Комиссія пришла къ заключенію о необходимости содѣйствовать мѣстнымъ промысламъ, путемъ, между прочимъ, привлеченія средствъ съ гарантіей отъ земства, для устройства артелей. Въ 1871 г. собраніе приняло предложеніе В. П. Линде. По мысли его проекта земство должно было обратить вниманіе на кустарные промыслы и способствовать тому, чтобы рабочій избавился отъ эксплоатаціи, сдѣлавшись самостоятельнымъ производителемъ: кустарная промышленность представлялась автору проекта и съ экономической и съ нравственной точки зрѣнія болѣе желательной, чѣмъ промыслы отхожіе и фабричные; проектированное содѣйствіе кустарной промышленности наряду съ техническими улучшеніями имѣло въ виду въ особенности экономическую организацію промысловъ при посредствѣ образованія артелей разнаго рода. Согласно проекту земство учредило ссудную кассу, которая выдавала ссуды въ 3 % годовыхъ образованнымъ земствомъ артелямъ. Наибольшее вниманіе земства привлекъ гвоздарный промыселъ, и въ началѣ 70-хъ годовъ было образовано 35 артелей гвоздарей. Интересны тѣ требованія, какія ставило земство артелямъ, получающимъ ссуды отъ него: разнопрофессіональныя, рабочіе могутъ быть приглашаемы только при условіи предоставленія имъ участія въ прибыляхъ; прибыли должны распредѣляться между артельщиками пропорціонально вложеннымъ ими въ дѣло труду и капиталу. Кромѣ гвоздарныхъ артелей земство организовало на тѣхъ же началахъ 21 смолокуренную, одну кузнечную и нѣсколько сапожныхъ, лѣсорубочныхъ, по обработкѣ льна, по производству веревокъ.

Вопросъ о промысловыхъ артеляхъ поднимался въ 70-е годы также въ земствѣ Олонецкой губ., гдѣ было образовано 5 смолокуренныхъ артелей со ссудами отъ земства; въ 80-е годы онъ былъ поставленъ въ Череповецкомъ земствѣ, выдавшемъ ссуды большому числу смолокуренныхъ, лѣсорубочныхъ и щепныхъ артелей. Послѣ неудачи организаціи кустарно-промысловыхъ артелей

ственно Московское, Пермское и др. земства, но это дѣятельность относится уже къ другому періоду.

Вопросъ объ артеляхъ привлекъ большое вниманіе общества и земства только въ 90-хъ годахъ, когда въ нѣсколькихъ губерніяхъ возникли земледѣльческія артели. Въ Пермской губ. онѣ были образованы послѣ голоднаго 1891 г. Шадринское земство, а затѣмъ Екатеринбургское и Камышловское начали выдавать ссуды артелямъ, большею частью изъ 6 человѣкъ каждая, на пріобрѣтеніе въ общее пользованіе двухъ лошадей и двухъ сохъ съ содержаніемъ лошадей за общій счетъ; въ Шадринскомъ у. такихъ артелей было образовано въ 1892—1893 г.—80, въ Екатеринбургскомъ—25, въ Камышловскомъ—3. Черезъ нѣсколько лѣтъ земледѣльческія артели возникли (около 100) въ Херсонской губ. вслѣдствіе дѣятельности П. В. Левицкаго; здѣсь земство произвело изслѣдованія, но въ общемъ стояло въ сторонѣ.

Дѣятельность по организаціи артелей и снабженію ихъ средствами, какъ это уже было видно, не захватывала сколько-нибудь значительнаго круга земствъ. Возникновеніе артелей, при искусственности ихъ образованія, вообще носило случайный характеръ. Гораздо большее значеніе для земства имѣла организація дѣла мелкаго кредита на кооперативныхъ началахъ, въ видѣ ссудо-сберегательныхъ товариществъ. Первое ссудо-сберегательное товарищество образовалось въ 1865 г. въ с. Рождествено, Ветлужскаго у., по иниціативѣ С. Ф. Лугинина, взявшаго за образецъ только-что возникшіе тогда въ Германіи товарищества Шульце изъ Делича. Идея организовать при посредствѣ такихъ товариществъ народный кредитъ заинтересовала общество и вызвала сочувствіе въ земствѣ. Первыми земствами, выступившими на этотъ путь, были Новгородское губ. и Псковское у., за ними пошли другія. Наиболѣе интенсивную дѣятельность по отношенію къ ссудо-сберегательнымъ товариществамъ земства проявили въ началѣ 70-хъ годовъ, послѣ того какъ были образованы комитетъ о сельскихъ ссудо-сберегательныхъ и промышленныхъ товариществахъ и С.-Петербургское его отдѣленіе, которое обратилось къ земствамъ съ призывомъ объ организаціи товариществъ и предложило выработанный имъ уставъ. Въ 1873 г. было открыто 96 товариществъ со ссудами отъ земства, въ 1874 г.—65, въ 1875—60, въ 1876—36; въ послѣдующіе годы цифры стали падать. Всего же со ссудами отъ земства было открыто за 1870—1887 г.г. около половины всѣхъ возникшихъ въ Россіи товариществъ,—въ числѣ 422. Земскихъ ссудъ они получили около 450 т. р., изъ которыхъ большая часть была выдана въ 70-е годы.

При значительномъ распространеніи этого рода земской дѣятельности, все же далеко не всѣ земства были увлечены организаціей ссудо-сберегательныхъ товариществъ; по даннымъ П. А. Соколовскаго, до 1887 г. всего 67 земскихъ собраній признали необходимымъ выдавать ссуды ссудо-сберегательнымъ товариществамъ.

Многія изъ земствъ не ограничивались выдачею ссудъ. Съ цѣлью пробужденія интереса населенія къ ссудо-сберегательнымъ товариществамъ, они распространяли брошюры, изданныя СПБ. отдѣленіемъ комитета о ссудо-сберегательныхъ товариществахъ и ими же составленныя на мѣстахъ (Самарское, Полтавское земства), а также, черезъ земскихъ агентовъ, разъясняли вопросъ непосредственно предъ сельскими сходами. Организованный надзоръ и руководство товариществомъ обычно были поставлены слабо; большинство земствъ ограничивалось назначеніемъ для этой цѣли попечителей товариществъ изъ мѣстныхъ людей. Нѣсколько земствъ (Новгородское, Саратовское, Смоленское, Таврическое) производили систематическія обслѣдованія дѣятельности товариществъ и значенія ихъ для населенія. Четырьмя земствами (Московское, Смоленское, Псковское и Нижегородское) были созваны съѣзды представителей товариществъ, труды которыхъ являются хорошимъ памятникомъ кредитной коопераціи 70-хъ годовъ. Наконецъ, дѣятельность земствъ выразилась также въ цѣломъ рядѣ ходатайствъ предъ правительствомъ.

II.

Кооперативныя начинанія 60—70-хъ годовъ представляютъ изъ себя, какъ извѣстно, „поле, усѣянное мертвыми костями". Очень немногія изъ образовавшихся тогда артелей и товариществъ уцѣлѣли до сихъ поръ. Артели погибали, просуществовавъ обычно годъ или два, товарищества жили немного дольше и все же въ огромномъ большинствѣ ликвидировались, оставляя послѣ себя слѣдъ горькихъ разочарованій, а иногда и тяжелыя матеріальныя послѣдствія для населенія. Какъ теперь можно видѣть, гибель артелей и товариществъ 60—70-хъ годовъ не поколебала самой идеи коопераціи: она дала только опытъ, который былъ учтенъ впослѣдствіи. И опытъ этотъ пришлось земству вынести въ значительной степени на своихъ плечахъ, потерявъ часть вложенныхъ въ дѣло средствъ.

Теперь многое ясно изъ того, что неясно было нѣсколько десятковъ лѣтъ тому назадъ, и легко теперь говорить о причинахъ, вызвавшихъ гибель артелей и товариществъ 60—70-хъ годовъ. Одни изъ нихъ были случайныя и устранимыя. Таковы, напр.

ошибки и несовершенства техники дѣла, допущенныя въ артельныхъ сыроварняхъ, вслѣдствіе которыхъ не могъ быть вырабатываемъ хорошій продуктъ, онѣ могли быть исправлены. Таковъ также упадокъ гвоздарнаго промысла вслѣдствіе появленія фабричнаго гвоздя: этого условія, явившагося причиною неудачъ, въ другомъ, лишеномъ промысѣ могло и не быть. Можно считать причиною неудачъ ссудо-сберегательныхъ товариществъ неподходящій уставъ. Но все это не объясняетъ общей гибели кооперативнаго дѣла въ 60—70-хъ годахъ, такъ какъ наряду съ причинами частными, которыя можно считать случайными и устранимыми, были причины общія.

Условія тогдашняго крестьянскаго хозяйства вообще, и молочнаго хозяйства въ частности, не соотвѣтствовали задачамъ, которыя ставили общественные дѣятели, проявлявшіе кооперативную инициативу. Хозяйственная косность, которая до послѣдняго времени была характерна для нашей деревни, была почвой, въ которой не могли давать ростокъ бросаемыя кооперативныя сѣмена.

Вторымъ условіемъ, неблагопріятнымъ для развитія кооперативнаго дѣла, былъ чрезвычайно низкій уровень общей культуры въ деревнѣ. При отсутствіи кооперативнаго самосознанія и общественныхъ навыковъ, артели, не образованныя путемъ самодѣятельной инициативы населенія, а насажденныя сверху, не могли быть успѣшны. Кустари шли въ артели часто для того только, чтобы получить изъ земства ссуду, а потомъ не считали нужнымъ выполнять принятыя на себя обязательства; кромѣ того, артели погибали вслѣдствіе внутреннихъ неурядицъ среди не чувствовавшихъ единства людей, и это происходило тѣмъ легче, что обычно устраивались артели производительныя, которыя являются наиболѣе сложнымъ и труднымъ типомъ кооперативной организаціи. То же можно сказать и о земледѣльческихъ артеляхъ 90-хъ годовъ. Онѣ просуществовали недолго опять-таки потому, что крестьяне дѣлались артельщиками не изъ-за сознанія выгодности совмѣстнаго веденія хозяйства, а изъ-за желанія получить ссуду, которая выдавалась только на условіи артельнаго объединенія.

Почему погибла значительная часть ссудо-сберегательныхъ товариществъ, образованныхъ въ 60—80-е годы? Конечно, больше всего потому, что общія культурныя и хозяйственныя условія того времени не соотвѣтствовали требованіямъ ихъ дѣла. Для успѣха учрежденій мелкаго кредита необходима развитая потребность обслуживаемаго ими хозяйства въ производительномъ кредитѣ, необходимо пробужденіе личной предпріимчивости, направленной на хозяйственныя цѣли, и прогрессивныя хозяйственныя стремленія

въ населеніи. Только въ видѣ продукта для продажи трудовое хозяйство пріобрѣтаетъ нормальный источникъ для покрытія займовъ, безъ этого же налицо только условія для потребленія кредита, но не для его возврата. Крестьянское хозяйство, опредѣлявшееся цѣлями потребленія, а не цѣлями промышленными, не могло создать благопріятныхъ условій для успѣшнаго приложенія идеи кредитной коопераціи, которая является прежде всего хозяйственной коопераціей.

Культурная безпомощность и экономическая зависимость основной массы крестьянства, легко попадавшей въ кабалу къ отдѣльнымъ сильнымъ единицамъ деревни, въ свою очередь разрушала дѣло. Безпомощность деревни требовала приложенія большого количества интеллигентныхъ силъ для непосредственнаго руководства товариществами. Но силъ этихъ было очень недостаточно. Послѣ первыхъ неудачъ ихъ стало еще меньше. Ссудо-сберегательныя товарищества образовывались въ большомъ числѣ, пока свѣжо было увлеченіе ими и шла живая общественная работа на нихъ. Потомъ, когда жизнь показала свою изнанку и дѣло вышло не такимъ, какимъ, казалось, оно должно было быть, и вмѣсто освобожденія отъ кабалы иногда приносило кабалу еще горшую,—наступила полоса разочарованія, симпатіи общественныя къ ссудо-сберегательнымъ товариществамъ ослабѣли, а съ этимъ прекратилось образованіе новыхъ товариществъ; образовавшіяся же, брошенныя интеллигенціей, или погибали или перерождались въ кулацкія организаціи.

Сыгравшій свою роль въ неудачахъ неподходящій уставъ товариществъ, съ крупно-паевыми взносами, исключительно краткосрочнымъ кредитомъ, требованіемъ поручительства по ссудамъ, былъ далекъ отъ того типа Райффейзеновскаго кооператива, который оказался удачно приспособленнымъ для организаціи сельскаго кредита. Но Райффейзенъ опоздалъ со своими кооперативами, и за образецъ были взяты у насъ возникшіе на нѣсколько лѣтъ раньше кооперативы Шульце-Делича, удачно разрѣшающіе задачу организаціи кредита въ городской ремесленной средѣ.

Несоотвѣтствіе устава требованіямъ сельской дѣйствительности отмѣчалось впослѣдствіи мѣстными земствами. Такъ, комиссія Полтавскаго губ. земства 1879 г., указывая на неблагопріятныя общекультурныя условія русской деревни и проводя параллели съ Германіей,—„откуда перешла къ намъ идея о ссудо-сберегательныхъ товариществахъ вмѣстѣ съ идеей сбереженія для составленія оборотныхъ капиталовъ“, писала въ своемъ докладѣ: „болѣе необходимы ссудныя нежели сберегательныя кассы“, такъ какъ „наши

крестьяне въ большинствѣ случаевъ за свои труды, какъ хозяева своихъ полевыхъ участковъ, получаютъ вознаграждение продуктами земли и наличныя деньги у нихъ рѣдки". Нѣкоторыя земскія собранія останавливались на недостаточности для крестьянскаго хозяйства краткосрочнаго кредита и на необходимости организаціи кредита долгосрочнаго, безъ чего неизбѣжны въ товариществахъ перепечки ссудъ. Интересенъ докладъ объ этомъ Хотинской управы 1885 г. Она понимаетъ, что организація долгосрочнаго кредита не избавитъ большинства крестьянъ отъ ростовщиковъ. Источникомъ сильной задолженности крестьянъ служитъ „страшная нужда, обусловленная малоземельемъ и безземельемъ, и, пока будетъ существовать эта причина, до тѣхъ поръ не уменьшится и нужда". О земской нуждѣ писала и Херсонская губ. управа въ докладѣ 1879 г., причемъ то обстоятельство, что „у крестьянъ незначительный главный фондъ хозяйства земля" -являлось для нея одной изъ основныхъ причинъ неуспѣха ссудосберегательныхъ товариществъ, которыя не принесли ожидаемой пользы, „обратившись въ большинствѣ случаевъ въ сказки обязательствъ для однихъ и тѣхъ же лицъ, мѣняющихъ лишь періодически свои обязательства", причемъ „перѣдко ссуды попадали къ кулакамъ и міроѣдамъ".

Анализируя причины неудачъ ссудо-сберегательныхъ товариществъ, доклады управъ 70—80-хъ годовъ даютъ очень интересный бытовой матеріалъ. Между прочимъ, Московская у. управа въ докладѣ собранію 1875 г., характеризующемъ условія возникновенія товариществъ, даетъ такой выпуклый штрихъ культурнаго уровня подмосковной деревни, который долженъ быть выше средняго уровня деревенской Россіи: въ одномъ случаѣ „товарищество встрѣтило враговъ въ лицѣ стариковъ, которые, не понимая, откуда въ товариществѣ берутся большія деньги, говорили, что деньги „даетъ товариществу антихристъ" и что поступающій въ товарищество получаетъ книжку, къ которой „приложена печать антихриста". Та же управа приводитъ характерный примѣръ одного товарищества, гдѣ „изъ 111 членовъ 20 брали ссуды только для того, чтобы передать ихъ другимъ", т. е. съ ростовщическими цѣлями; „46 брали на расширеніе своихъ торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, и только 18 пользовались для удовлетворенія текущихъ настоятельныхъ потребностей; 27 не кредитовались совсѣмъ". И во многихъ другихъ докладахъ того времени можно найти свѣдѣнія на то, что, вопреки предположеніямъ иниціаторовъ, ссудо-сберегательныя товарищества попадали въ руки одной только зажиточной части деревни.

Если теперь заняться вопросомъ, дѣйствительно ли земство въ своихъ работахъ объ организаціи ссудо-сберегательныхъ товариществъ преслѣдовало цѣли поднятія экономическаго благосостоянія деревни, или же оно, состоя по преимуществу изъ землевладѣльческихъ группъ, дѣйствовало изъ-за какихъ-либо особыхъ интересовъ этихъ группъ,—то на такой вопросъ позволительно отвѣтить, что въ общемъ и цѣломъ земствомъ, проявившимъ заботы о ссудо-сберегательныхъ товариществахъ, руководило непосредственное желаніе поднять благосостояніе деревни. За это говорятъ многія страницы земскихъ докладовъ и журналовъ, въ которыхъ разрабатывались мѣры земскаго содѣйствія товариществамъ. За это говоритъ также тѣсная связь между дѣятельностью земства и литературою того времени. Извѣстные дѣятели являлись одновременно и литературными руководителями общественнаго мнѣнія и непосредственными участниками ссудо-сберегательныхъ товариществъ и земскими работниками. Вотъ, напр., труды „Съѣзда представителей ссудо-сберегательныхъ товариществъ Московской губ.", происходившаго въ сентябрѣ 1876 г. подъ предсѣдательствомъ Д. А. Наумова; въ напечатанномъ въ немъ спискѣ участниковъ съѣзда значатся имена. В. Ю. Скалона, А. А. Исаева, В. П. Орлова. Извѣстно также, какое близкое участіе въ земской работѣ по выработкѣ основаній содѣйствія ссудо-сберегательнымъ товариществамъ и въ организаціи этого дѣла принимали А. П. Васильчиковъ, П. А. Соколовскій, А. В. Яковлевъ и др.

Но, конечно, земство не было едино, какъ не единымъ оно остается и теперь. Наряду съ чужими классовыми теченіями, чисто и геологическими моментами, руководящими одними земскими дѣятелями и отдѣльными земствами, проявлялись другими дѣятелями и отдѣльными земствами опредѣленные моменты классоваго порядка, причемъ идея организаціи кредита для населенія связывалась съ землевладѣльческими интересами. Характерный въ этомъ отношеніи докладъ былъ представленъ Екатеринославскою губ. управою въ 1872 г.: „сельскій кредитъ,—писала она,—принесетъ громадную пользу земледѣльцамъ и землевладѣльцамъ: первымъ онъ дастъ возможность усилить свою дѣятельность увеличеніемъ паема земли и пріобрѣтеніемъ, сообразно этому, рабочаго скота и земледѣльческихъ орудій; землевладѣльцы же, при развитіи сельскаго кредита, получатъ возможность отдавать выгодно свои земли въ наемъ и обратить свои способности и познанія, пріобрѣтенныя образованіемъ, къ общественной дѣятельности на поприщѣ земскихъ и мировыхъ учрежденій. Другими словами, сельскій кредитъ, съ одной стороны, разовьетъ въ Россіи трезвы-

чайно выгодную для хозяйства арендную систему, съ другой— дастъ сильный толчокъ нашимъ общественнымъ учрежденіямъ".

Можно ли винить земство за то „поле, усѣянное мертвыми костями", какое представляютъ изъ себя кооперативныя начинанія 60—70-хъ годовъ?

Конечно, нѣтъ. Его ошибки, которыя съ нимъ раздѣляли передовые люди того времени, были ошибками первыхъ начинаній, которыхъ безъ опыта трудно бываетъ избѣгнуть. Въ вину земству—и это его общая вина со всѣмъ русскимъ обществомъ—слѣдуетъ поставить не то, что оно сдѣлало попытки содѣйствовать коопераціи, а то, что оно не проявило должной настойчивости въ своей кооперативной дѣятельности, что оно не продолжило своихъ попытокъ, пользуясь уже полученнымъ опытомъ. Недостаточно приложивъ организаціонныя усилія на первыхъ порахъ дѣятельности, оставляя часто безъ руководящей помощи вызванныя имъ къ жизни учрежденія, земство не приложило послѣ своихъ неудачъ новыхъ усилій, чтобы пересмотрѣть программу своей кооперативной дѣятельности и выработать надлежащіе пути для нея, которые указали бы, какая работа должна быть совершена въ деревнѣ для успѣшнаго развитія кооперативнаго дѣла въ ней. Съ начала 80-хъ годовъ земство было занято только ликвидаціей своихъ отношеній со ссудо-сберегательными товариществами.

III.

Наступили десятилѣтія, въ теченіе которыхъ земство не возвращалось къ коопераціи, осуществляя свои экономическія мѣропріятія въ интересахъ населенія, но безъ проявленія его самодѣятельности. Въ своихъ попыткахъ организовать непосредственный кредитъ, денежный и предметный, земство снова потерпѣло рядъ неудачъ. Оцѣнивать правильно кредитоспособность заемщиковъ и слѣдить за цѣлесообразнымъ употребленіемъ ссудъ и за своевременною ихъ уплатою земскія управы были не въ состояніи. Ссуды на пріобрѣтеніе скота, ссуды орудіями и сѣменами изъ сельско-хозяйственныхъ складовъ имѣли своимъ результатомъ громадную недоимочность населенія, которая сократила оборотныя средства кредитныхъ земскихъ фондовъ. Большое количество ссудъ признавались въ концѣ концовъ безнадежными и списывались со счетовъ. Земству оказалось не по силамъ удовлетвореніе тѣхъ нуждъ населенія, которыя могутъ быть успѣшно удовлетворяемы лишь при организованныхъ усиліяхъ самодѣятельнаго населенія.

Повидимому, сама идея коопераціи не была, однако, забыта

земствомъ въ этотъ переходный періодъ его экономической дѣятельности. Но крайней мѣрѣ въ 1894 г., когда министръ земледѣлія обратился къ земствамъ съ вопросомъ о нуждахъ сел.-хоз. промышленности, онъ получилъ много указаній на важное значеніе кооперации для сельскаго хозяйства. О томъ же говорятъ и резолюціи Московскаго съѣзда дѣятелей агрономической помощи населенію, бывшаго въ 1901 г. и состоявшаго въ значительной степени изъ земскихъ людей; съѣздъ приглашалъ „государство, земство и мѣстныхъ дѣятелей обратить серьезное вниманіе на развитіе кооперативныхъ учрежденій".

Успѣшно развивая въ разныхъ направленіяхъ свои мѣропріятія, земство въ области содѣйствія хозяйственной дѣятельности населенія не могло работать съ успѣхомъ, пока населеніе было маловосприимчиво и неорганизовано, пока оно само не сознало необходимости хозяйственныхъ перемѣнъ. Опытъ многихъ лѣтъ показалъ, что хозяйственная дѣятельность населенія не можетъ быть удовлетворительно обслуживаема путемъ опеки, т. е. мѣропріятій, проводимыхъ сверху безъ достаточнаго пониманія ихъ населеніемъ и безъ его участія въ нихъ, - что для успѣшности хозяйственныхъ мѣропріятій необходима организованная самодѣятельность населенія.

И помимо признанія непосредственно-важнаго значенія кооперации для населенія, само по себѣ выполненіе возложенной на земство его Положеніемъ задачи „воспособленія мѣстнымъ земледѣлію, торговлѣ и промышленности" приводитъ земство къ сознанію того, что въ цѣляхъ успѣха всей его дѣятельности ему необходимо содѣйствовать кооперации.

Теперь для земства вполнѣ ясенъ этотъ выводъ; онъ является выводомъ его опыта и уже закрѣпленъ постановленіями земскихъ собраній послѣднихъ лѣтъ, подобными принятымъ почти всѣми земствами Московской губ. въ 1910—1911 г.г.: „полнаго успѣха мѣропріятій по улучшенію экономическаго быта населенія можно ожидать только въ томъ случаѣ, когда въ основу ихъ будутъ положены принципы самопомощи и самодѣятельности населенія, осуществляемые кооперативными организаціями разнаго рода, а потому содѣйствіе кооперативнымъ учрежденіямъ должно быть признано одной изъ самыхъ важныхъ и неотложныхъ задачъ земства".

Такимъ образомъ, земство, совершивъ кругъ, снова вернулось въ своей хозяйственной дѣятельности къ тому, съ чего начало,— къ кооперации. Кооперативныя мѣропріятія стали осуществляться теперь сравнительно широко и планомѣрно. Они осуществляются въ условіяхъ, очень отличныхъ отъ тѣхъ, какія были въ первыя десятилѣтія существованія земства. Кооперативныя организаціи

настоящаго времени настолько отличаются въ общемъ отъ кооперативныхъ организацій 60—70-хъ годовъ и представляютъ изъ себя настолько новое явленіе въ русской жизни, что нельзя даже чувствовать ихъ преемственной связи съ прежними случайными и искусственными организаціями. Съ извѣстной точки зрѣнія исторію нашей коопераціи можно считать возрастомъ всего только въ нѣсколько лѣтъ.

Родившись, какъ народное движеніе, послѣ того трудно учитываемаго, но несомнѣннаго сдвига, который произошелъ въ психикѣ населенія во время событій 1904—1905 г.г., кооперація быстро сдѣлала свои завоеванія и теперь стала уже значительнымъ фактомъ и факторомъ въ жизни нашей страны. За 7—8 лѣтъ Россія покрылась 12.000 кредитныхъ кооперативовъ, нѣсколькими тысячами молочныхъ и маслодѣльныхъ артелей, нѣсколькими тысячами товариществъ и обществъ потребительныхъ, сел.-хоз. и кустарныхъ, по переработкѣ и сбыту. Обороты всѣхъ этихъ кооперативовъ считаются сотнями милліоновъ рублей. Кооперативное движеніе все ширится и растетъ, представляя изъ себя внушительную картину быстро развивающагося народнаго дѣла. Въ однихъ только кредитныхъ кооперативахъ число членовъ выражается болѣе, чѣмъ въ 7 мил. человѣкъ, и если это число помножить на обычную численность семьи и отнести результатъ къ цифрѣ сельскаго населенія Россіи, а это можно сдѣлать, такъ какъ громадная часть кредитныхъ кооперативовъ сельскіе,—то окажется, что уже $^1/_7$ сельскаго населенія обслуживается кооперативами.

Но было бы крупной ошибкой общественнаго дѣятеля, наблюдающаго это новое дѣло, сказать „нынѣ отпущаеши" и отойти отъ него. Ошибкой было бы за цифрами не видѣть фактовъ, приходить въ восторгъ отъ одной количественной стороны дѣла, не вглядываясь пристально въ жизнь, какъ она есть. И если оставить апологію, которая всегда мѣшаетъ критикѣ, то можно видѣть, что за цифрами кроется, наряду съ сильными, много и слабыхъ сторонъ.

Что можно видѣть положительнаго, несомнѣннаго, въ современномъ кооперативномъ движеніи? Пробуждающееся народное сознаніе; появленіе хозяйственныхъ запросовъ и стремленій къ хозяйственнымъ перемѣнамъ; желаніе и готовность населенія достигать этихъ перемѣнъ совмѣстными усиліями.—Безъ всего этого не могло бы быть того количественнаго успѣха, который привлекаетъ къ себѣ общее вниманіе, и той легкости возникновенія кооперативныхъ организацій, которая составляетъ повсемѣстное явленіе. Деревня перестраивается и ищетъ выходовъ изъ своего тягостнаго экономическаго положенія. Вмѣсто прежняго слѣпого недовѣрія къ совѣтамъ

Авксентій Петровичъ
БАТУЕВЪ.

извѣстъ, она теперь жадно внимаетъ слову, и воспріимчивость ея повысилась во много разъ. Это благодарная почва, на которой возникаютъ кооперативныя образованія. И, организовавши распыленную массу отдѣльныхъ лицъ, они, въ благопріятныхъ условіяхъ, позволяютъ въ нихъ видѣть не одну только хозяйственную цѣнность. Удовлетворяя извѣстныя хозяйственныя потребности, предъявляемыя отдѣльными лицами, кооперативныя организаціи самымъ фактомъ своего существованія и совмѣстнаго осуществленія нужнаго дѣла воздѣйствуютъ на участниковъ, развивая въ нихъ общественность.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, благодаря той связи съ внѣшнимъ міромъ, которая устанавливается разнаго рода сношеніями по общему дѣлу, расширяется у его участниковъ горизонтъ. Прежде не ощущавшіе значенія различныхъ общественныхъ явленій, они неизбѣжно приближаются къ ихъ пониманію. А въ случаѣ успѣха непосредственнаго дѣла и реальныхъ результатовъ, которые благодаря кооперативной организаціи достигнуты, растетъ привязанность къ создаваемому дѣлу, гордость имъ, появляется общественная цѣнность и рождается мѣстный патріотизмъ, которые являются творческою культурною цѣнностью. Все это можно наблюдать въ нашей коопераціи, въ удачныхъ случаяхъ ея примѣненія. И это воспитательное ея значеніе, которое можно прослѣдить на отдѣльныхъ передовыхъ ея работникахъ, а иногда и на массѣ участниковъ, составляетъ чрезвычайно большое благо, которое дѣйствительно можетъ увлекать.

Но за всѣмъ тѣмъ, признавая такую высокую общественную цѣнность коопераціи, можно сказать, что цифрамъ, которыя количественно ее выражаютъ, нельзя вѣрить. Число членовъ кооперативныхъ организацій говоритъ лишь о числѣ приписанныхъ къ нимъ лицъ, но не о числѣ лицъ, проникнутыхъ, хотя бы слабо, кооперативнымъ сознаніемъ. Чтобы получить деньги въ кредитномъ товариществѣ, нужно сдѣлаться его членомъ: нельзя закрывать глаза, что это обстоятельство, и ничто другое, объясняетъ, почему мы имѣемъ милліоны членовъ кредитныхъ кооперативовъ и на сотни милліоновъ рублей выданныхъ ими ссудъ (на 1 января 1913 г. остатокъ выданныхъ ссудъ 477½ мил. р.).

Некультурная Россія не могла создать сильную кооперацію,— кооперацію сознательныхъ людей. Количественно большое дѣло качественно стоитъ очень невысоко. И населеніе, которое охотно идетъ въ кооперативы, но у котораго нѣтъ требуемыхъ дѣломъ знаній, умѣній и общественныхъ навыковъ, чрезвычайно нуждается въ содѣйствіи извнѣ для того, чтобы росло и крѣпло нужное ему дѣло.

Передъ земствомъ, такимъ образомъ, поставлены въ цѣляхъ развитія кооперативнаго дѣла рядъ новыхъ задачъ. Необходимо широко развить путемъ живого слова и печати кооперативную пропаганду среди населенія, пробуждая его мысль и направляя ея назрѣвшіе уже хозяйственные запросы въ сторону кооперативнаго объединенія. Необходимо и наиомѣрное содѣйствіе организаціи кооперативовъ, т. е. помощь уже проявившейся кооперативной иниціативѣ въ соотвѣтствіи съ данными хозяйственными условіями. Необходимо поставить разностороннее инструктированіе и консультацію, т. е. организовать содѣйствіе успѣху кооперативовъ путемъ сообщенія ихъ участникамъ наибольшей суммы необходимыхъ имъ знаній и недостающаго имъ умѣнія самостоятельно вести свою организацію на кооперативныхъ началахъ. Необходимо обратить серьезное вниманіе на систематическую подготовку кооперативныхъ работниковъ путемъ устройства соотвѣтствующихъ курсовъ со школьною постановкою въ нихъ дѣла. Необходимо организовать ревизію кооперативовъ, которая нужна не только въ цѣляхъ контроля, но также и для того, чтобы у участниковъ дѣла укрѣплялась вѣра въ своихъ руководителей, а третьи лица получали увѣренность въ кредитоспособности кооператива. Необходима наиомѣрная организація кредита для кооперативовъ, какъ краткосрочнаго, такъ и долгосрочнаго. Необходима организація посредничества по оборотамъ кооперативовъ въ цѣляхъ устраненія тѣхъ трудностей, которыя они, при отсутствіи союзнаго объединенія, испытываютъ при своемъ выступленіи на рынкѣ. Необходимо земству содѣйствовать организаціи правильныхъ взаимоотношеній между отдѣльными кооперативами и содѣйствовать ихъ объединенію въ союзы въ цѣляхъ осуществленія правильной системы кооперативнаго дѣла вообще и усиленія отдѣльныхъ кооперативовъ въ частности; необходимы, наконецъ, какъ въ научныхъ цѣляхъ, такъ и въ цѣляхъ практическихъ, изслѣдованія коопераціи разнаго рода.

Такова, приблизительно, сложная программа кооперативной дѣятельности, которая намѣтилась для земства и которая въ большей или меньшей степени уже осуществляется земствами. Земская агрономическая организація, которая насчитываетъ въ своихъ рядахъ до 1500 чел. и которая все увеличивается въ числѣ, удѣляетъ значительную часть времени содѣйствію кооперативному дѣлу, организуя новые кооперативы и инструктируя уже возникшіе. Эта ихъ дѣятельность логически вытекаетъ изъ ихъ общихъ задачъ, такъ какъ агрономы видятъ въ кооперативахъ не только объединеніе, необходимое для успѣшнаго осуществленія наси-

нѣмъ его хозяйственныхъ цѣлей, а также и лучшую свою аудиторію и средство для проведенія въ жизнь агрономическихъ мѣропріятій. Кооперативныя организаціи являются, по выраженію одного изъ съѣздовъ, существенно-важными опорными пунктами въ агрономической работѣ.

Наряду съ агрономами появился въ земствѣ новый работникъ—спеціалистъ кооперативнаго дѣла. Число ихъ быстро растетъ, но далеко еще не повсемѣстно: по неполнымъ даннымъ въ настоящее время такихъ спеціалистовъ имѣютъ около 100 губ. и уѣздныхъ земствъ въ числѣ всего около 150 человѣкъ. Этотъ спеціальный персоналъ состоитъ въ большинствѣ случаевъ при земскихъ кассахъ мелкаго кредита, которыя являются новыми земскими учрежденіями, возникшими по закону 1904 г. По послѣднимъ опубликованнымъ даннымъ на 1 января 1913 г. земскія кассы мелкаго кредита имѣютъ 148 земствъ, изъ нихъ 15 губ. и 133 уѣздныхъ. Сумма средствъ, бывшихъ въ ихъ распоряженіи, выражалась почти 50 мил. руб., изъ которыхъ свыше 8 мил. собственныхъ и принадлежащихъ земству, а остальныя привлечены главнымъ образомъ путемъ вексельныхъ операцій (свыше 28 мил. руб.), частью же займы (свыше 5 мил. руб.). Дѣло земскихъ кассъ растетъ чрезвычайно быстро. Въ рядѣ кассъ ихъ балансъ превышаетъ милліонъ рублей, а въ отдѣльныхъ кассахъ (Бессарабская губ.) превышаетъ 6 мил. р.

Но дѣло это далеко еще не имѣетъ установившихся формъ. Въ рядѣ земствъ не сумѣли технически справиться съ банковою стороною дѣла, въ другихъ же положены въ основаніе неправильныя начала. Совершается еще процессъ организаціи новаго дѣла, надъ которымъ земская мысль продолжаетъ работать. Съ 1907 г., когда былъ изданъ образцовый уставъ земскихъ кассъ, состоялось нѣсколько общихъ съѣздовъ, на которыхъ были обсуждены вопросы, касающіеся кассъ. Вслѣдъ за Гельзингфорскимъ, опредѣлившимъ дѣятельность земства въ этомъ направленіи—Казанскимъ областнымъ съѣздомъ представителей губ. земствъ 1909 г.—состоялось нѣсколько съѣздовъ съ участіемъ представителей земствъ, на которыхъ разрабатывались вопросы земскихъ кассъ и земской кооперативной дѣятельности: кустарный съѣздъ въ Петербургѣ 1910 г., Екатеринославскій областной съѣздъ представителей земствъ и сельскихъ хозяевъ юга Россіи 1910 г., Московскій областной съѣздъ дѣятелей агрономической помощи въ февралѣ 1911 г., совѣщаніе представителей земскихъ кассъ мелкаго кредита въ Харьковѣ въ мартѣ 1911 г., совѣщаніе представителей кассъ въ Москвѣ въ сентябрѣ 1911 г. и Всероссійскій съѣздъ дѣятелей мелкаго

кредита и с.-хоз. кооперации 1912 г. и Всероссийский кустарный съѣздъ 1913 г. Можно отмѣтить цѣльность и единство мысли, которою проникнуты всѣ эти съѣзды по вопросамъ кооперативной дѣятельности земства. И съѣзды эти несомнѣнно уже повліяли на направленіе дѣла на мѣстахъ. Но еще много такихъ кассъ, которыя, вопреки общепринятому мнѣнію, заняты, вмѣсто организаціи кооперативнаго кредита, непосредственно кредитованіемъ единоличныхъ заемщиковъ и кооперативной дѣятельности не осуществляютъ.

Вообще земская дѣятельность въ области содѣйствія коопераціи проявляется очень неодинаково и по ея размѣрамъ, и по ея качеству. Наряду съ одними земствами, которыя работаютъ дѣятельно, другія земства, при тѣхъ же запросахъ населенія, остаются въ сторонѣ. Въ одной и той же губерніи можно наблюдать примѣры разнаго отношенія земствъ къ кооперативному дѣлу. И во многихъ мѣстахъ можно, вслѣдствіе этого, видѣть, какъ много значитъ для развитія этого дѣла отношеніе къ нему земства: въ двухъ смежныхъ уѣздахъ, съ одинаковыми хозяйственными условіями, въ которыхъ, слѣдовательно, должны быть одни и тѣ же потребности въ кооперативномъ объединеніи, кооперація развита различно, причемъ въ одномъ кооперативы насчитываются единицами, имѣютъ слабые обороты и мало связаны съ мѣстнымъ хозяйствомъ, въ другомъ уѣздѣ образовались уже десятки кооперативовъ съ живою и развитою хозяйственною дѣятельностью. Объясненіемъ такой различной картины можетъ служить только то, что въ одномъ уѣздѣ земство работаетъ въ кооперативной области, въ другомъ — нѣтъ.

Законъ 1904 г. предоставилъ земству важное право, которое состоитъ въ томъ, что образуемыя при содѣйствіи земства кредитныя и ссудо-сберегательныя товарищества (такъ же, какъ и земскія кассы мелкаго кредита) могутъ быть открываемы по образцовымъ уставамъ „безъ испрошенія на то разрѣшенія". Осуществленіе этого права очень облегчаетъ появленіе кредитныхъ кооперативовъ, затрудненное у насъ вслѣдствіе отсутствія яснаго порядка ихъ учрежденія. Извѣстно, насколько длительна бываетъ процедура открытія кредитныхъ кооперативовъ въ порядкѣ разрѣшенія ихъ губернскими комитетами по мелкому кредиту; извѣстны также и отказы въ разрѣшеніи товариществъ вслѣдствіе разнаго рода административныхъ усмотрѣній, которыя питаются донесеніями мѣстныхъ полицейскихъ чиновъ, оцѣнивающихъ степень благонадежности иниціаторовъ кооперативныхъ начинаній. Земству, такимъ образомъ, предоставлено создавать болѣе нормальныя условія возникновенія кредитныхъ кооперативовъ. Но оно пользуется этимъ правомъ, къ сожалѣнію, далеко не всюду и да-

лько не въ достаточной степени. Объ этой сторонѣ дѣла можно судить по отчетамъ земскихъ кассъ мелкаго кредита, черезъ которыя обыкновенно открываются кооперативы съ выдачею ссудъ въ основные капиталы. По сводному отчету кассъ на 1 января 1913 г. средства для выдачи ссудъ въ основные капиталы кредитныхъ кооперативовъ имѣли только 54 изъ 148 кассъ; общая сумма этихъ средствъ выражалась 1.275 т. р., изъ нихъ было выдано 749 кооперативамъ 1.088 т. р. Но только-что приведенная цифра числа кооперативовъ больше числа кооперативовъ, дѣйствительно открытыхъ земствомъ, такъ какъ нѣкоторая часть указанныхъ средствъ пошла, очевидно, на дополнительныя ссуды въ основные капиталы товариществъ, открытыхъ не земствомъ.

Во всякомъ случаѣ, число открытыхъ власть земствомъ двочнымъ порядкомъ кооперативовъ слѣдуетъ считать сотнями. Это, конечно, очень мало по сравненію съ общимъ числомъ кредитныхъ кооперативовъ въ 12.000. Только въ нѣкоторыхъ мѣстахъ числа кооперативовъ, открытыхъ земствомъ, представляютъ изъ себя сколько-нибудь замѣтныя величины. Такъ, Казанская губ. земская касса открыла 44 кооператива, Кіевская—22, въ большинствѣ же земствъ эта дѣятельность или вовсе не проявляется или проявляется очень слабо.

Въ настоящее время вообще трудно учесть размѣры дѣятельности земства по содѣйствію коопераціи. Въ томъ же сводномъ отчетѣ по земскимъ кассамъ показана сумма ссудъ, выданныхъ учрежденіямъ мелкаго кредита въ общіе ихъ оборотные средства: она выражается 18.719 тыс. руб., но въ нѣкоторой, правда небольшой, части въ эту сумму входятъ средства, выданныя некооперативнымъ учрежденіямъ мелкаго кредита. Изъ публикуемой сводки отчетовъ нельзя заключать и о томъ, насколько развиты операціи кассъ съ кооперативами некредитными. Несомнѣнно, что эти операціи развиты мало сравнительно съ операціями въ отношеніи кредитныхъ кооперативовъ. Но нѣкоторыя земства уже углубляютъ свою работу въ различныхъ направленіяхъ, содѣйствуя развитію и образованію сел.-хоз. кооперативовъ разнаго рода: молочно-маслодѣльныхъ (Ярославская, Вологодская, Московская, Владимірская, Пермская и др.), по переработкѣ и сбыту овощей (Ярославская, Костромская), по сбыту яицъ (Воронежская), по сбыту хлѣба при кредитныхъ кооперативахъ и сел.-хоз. обществахъ (Херсонская, Полтавская, Уфимская и др.). Въ нѣкоторыхъ же губерніяхъ серьезно поставленъ и удачно разрѣшается вопросъ о кооперативной организаціи кустарныхъ промысловъ (главнымъ образомъ Московская и Пермская губ., а также Тульская, Кіевская

.. др.). На очереди поставлена также организація содѣйствія потребительной коопераціи (Волынская, Подольская, Херсонская, Кіевская, Московская, Пермская и др.).

Необъятныя перспективы открываются теперь передъ земствомъ въ кооперативной области, и можно пожелать, чтобы оно поскорѣе посмотрѣло на это дѣло такъ же, какъ оно смотритъ на медицину и народное образованіе, включивъ планомѣрное и разностороннее содѣйствіе кооперативному дѣлу въ кругъ своихъ обязательныхъ задачъ.

Кооперативное объединеніе создастъ для земской хозяйственной дѣятельности новыя благопріятныя условія, какихъ земство было лишено въ теченіе полувѣкового своего существованія. Наряду съ его хозяйственными мѣропріятіями идетъ теперь большая работа самого организованнаго въ кооперативы населенія. По своимъ размѣрамъ и по углубленію въ хозяйство эта работа въ общемъ неизмѣримо больше того, что дѣлало земство до сихъ поръ. Она идетъ впередъ быстрыми шагами такъ же, какъ быстро развивается и все усложняющаяся и углубляющаяся земская дѣятельность. Безъ развитія кооперативнаго дѣла немыслимо планомѣрное развитіе земской хозяйственной дѣятельности. Съ другой стороны, и развитіи земской дѣятельности нуждается кооперація для ея успѣха. Одна дѣятельность помогаетъ другой и ее дополняетъ. Оба пути — земскій путь и путь кооперативный — идутъ рядомъ, во многомъ тѣсно переплетаясь, и оба нужны пока. Растетъ кооперація, но растетъ и земство. Растутъ и кооперація и земство потому, что растетъ народъ. Его увеличивающіяся потребности и запросы и пробуждающаяся его сознательность породили кооперацію настоящаго времени и заставили далеко впередъ по пути расширенія и углубленія земское дѣло. Но много еще необходимо расти и коопераціи и земству, чтобы быть на высотѣ огромныхъ, общекультурныхъ и хозяйственныхъ задачъ, стоящихъ передъ нашей во всѣхъ отношеніяхъ отсталой страной.

Е. А. Звягинцевъ.

Земство и учебное вѣдомство.

I.

Въ области начальнаго народнаго образованія у насъ всегда была и теперь существуетъ такая перепутанность властей, что едва ли какая другая область мѣстной культурной дѣятельности можетъ въ этомъ отношеніи соперничать со школьнымъ дѣломъ. Дворянство, духовенство, общая администрація, учебное вѣдомство, крестьянскія учрежденія, школьные попечители, отдѣльныя должностныя лица,—всѣ имѣютъ то или иное касательство къ школѣ и школьному учителю, всѣ предъявляютъ свои права и готовы при случаѣ ревниво ихъ оберегать. Устарѣвшія законоположенія о начальныхъ училищахъ питали и продолжаютъ питать постоянную возможность взаимныхъ вѣдомственныхъ пререканій и разнорѣчивыхъ требованій, предъявляемыхъ къ школѣ. Въ качествѣ органовъ, объединяющихъ работу по народному образованію, должны были бы явиться на мѣстахъ уѣздные училищные совѣты. Съ учрежденіемъ создавалась организація, которая, казалось, была призвана стать въ центрѣ школьнаго дѣла, руководить имъ и устранять возможность столкновеній интересовъ и правъ. Въ дѣйствительности можно констатировать какъ общее явленіе то, что училищные совѣты не заняли господствующаго положенія въ разсматриваемой сферѣ и въ продолженіе десятилѣтій оставались до чрезвычайности малодѣятельными междуведомственными коллегіями. Въ лучшемъ случаѣ они могли сглаживать обострившіяся взаимныя отношенія учрежденій и лицъ, прикосновенныхъ къ школѣ, но взять на себя роль руководящую въ школьномъ дѣлѣ училищные совѣты не были въ состояніи. Эту роль училищные совѣты довольно пассивно предоставляли тѣмъ учрежденіямъ и лицамъ, которыя въ каждый данный моментъ почитали себя заинтересованными въ развитіи народнаго образованія. При такихъ условіяхъ для земскихъ учрежденій (въ лицѣ исполнительныхъ

органовъ земства или въ лицѣ земскихъ членовъ училищныхъ совѣтовъ) открывалась возможность создать то, къ чему они не были обязаны по закону призваны, т. е. къ первоначальной организаціи народной школы. Мы въ настоящее время слишкомъ привыкли къ второстепенному значенію училищныхъ совѣтовъ и недостаточно оцѣниваемъ всю инициативу, проявленную когда-то земствомъ въ разсматриваемой нами области. Въ первое время земства принимали очень скромное денежное участіе въ школьномъ дѣлѣ, возлагая главное бремя по открытію и содержанію училищъ на крестьянскія общества. Но въ организаціонномъ смыслѣ первое десятилѣтіе дѣятельности земства было очень важно. Народное образованіе уже въ концѣ 60-хъ годовъ въ глазахъ лучшихъ общественныхъ дѣятелей становится дѣломъ земскимъ, а не только такимъ, въ которомъ земство участвуетъ денежными взносами и делегированіемъ своихъ представителей въ училищный совѣтъ. Установленію этого взгляда и выступленію земскихъ собраній и управъ въ созидательной организаціонной роли благопріятствовало то обстоятельство, что въ первое десятилѣтіе существованія земскихъ учрежденій (1864—1874 г.г.) вовсе не было особой правительственной инспекціи народныхъ училищъ. Первое положеніе о нар. училищахъ 12 іюля 1864 г. не знало инспекторовъ по назначенію министерства нар. просвѣщенія и не выдѣляло учебныхъ заведеній народной школы въ особую „часть", подлежащую исключительно вѣдѣнію инспекціи. Правда, въ 1869 г. былъ впервые созданъ въ земскихъ губерніяхъ институтъ инспекторовъ (по одному на губернію), или, примѣняясь къ современной терминологіи, директоровъ нар. училищъ; но онъ былъ связанъ главнымъ образомъ съ учрежденіемъ отдѣльныхъ министерскихъ „образцовыхъ" училищъ; въ такомъ видѣ этотъ институтъ не могъ ослабить организаціоннаго значенія земской дѣятельности и даже, наоборотъ, подчеркивалъ особность мѣстной земской организаціи школьнаго дѣла отъ аналогичныхъ мѣропріятій министерства. Такимъ образомъ, въ первое свое 10-лѣтіе земство, при пассивности училищныхъ совѣтовъ и при отсутствіи особой инспекціи, овладѣло тѣмъ положеніемъ въ области начальнаго обученія, какое предназначалось-было для училищныхъ совѣтовъ. Въ эту пору зародилась земская школа, и притомъ она была земской не только потому, что въ ея матеріальномъ содержаніи участвовало земство, но еще больше въ виду того, что ея устройство и развитіе какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ учебно-воспитательномъ отношеніи фактически направлялось мнѣніемъ земскихъ круговъ: въ эту пору были впервые организованы цѣлыя учительскихъ съѣздовъ и куровъ,

гдѣ обсуждались и закладывались самыя основанія внутренняго педагогическаго строя земской школы, гдѣ отливалась въ опредѣленныя формы земско-учительская мысль и подготовлялась почва для того, чтобы привлечь на служеніе народному образованію учителей-идеалистовъ 70-хъ годовъ; въ это же 10-лѣтіе было основано нѣсколько учительскихъ школъ, открытыхъ для земскаго вѣдѣнія.

Не слѣдуетъ, конечно, преувеличивать размѣровъ и размаха тогдашней земской работы въ школьномъ дѣлѣ; не слѣдуетъ распространять высказанныхъ выше замѣчаній на всѣ земства: нельзя, далѣе, идеализировать пониманія задачъ и образовательныхъ средствъ народной школы, какое обнаруживалось въ дѣятельности и въ рѣчахъ земцевъ 40—45 лѣтъ тому назадъ. Однако, намъ представляется самый приступъ земства къ организаціи народнаго образованія, начало, которое особенно дорого во всякомъ дѣлѣ и котораго въ сущности не касалось министерство народнаго просвѣщенія. Къ нему, къ этому началу, впослѣдствіи, много лѣтъ спустя, восходили наиболѣе жизненные земскіе проекты и попытки конца 90-хъ и 900-хъ годовъ (таковы лѣтніе учительскіе курсы, проекты земскихъ учительскихъ семинарій, ходатайства объ учительскихъ съѣздахъ, проекты учрежденія должности земскихъ экспертовъ по педагогическимъ вопросамъ, земскихъ педагогическихъ совѣщаній и пр.).

II.

Со второй половины 70-хъ годовъ правовая обстановка земской просвѣтительной работы стала существенно измѣняться, а вмѣстѣ съ тѣмъ замѣтляется и земское строительство начальнаго образованія. Въ 1874 г., по второму Положенію о нар. училищахъ, вся наиболѣе важная, г. е. учебная, часть школы выдѣлена въ исключительное завѣдываніе училищныхъ инспекторовъ. Число послѣднихъ въ земскихъ губерніяхъ за 1874—76 г.г. увеличено въ пять разъ по сравненію съ ихъ числомъ по закону 1869 г., о которомъ мы упоминали выше (ст. 34 и 176). Допущеніе земскихъ кандидатовъ на учительскія должности было обусловлено согласіемъ инспекторовъ, которые въ свою очередь по этому поводу обязаны были вступать въ переписку съ общей администраціей. Устройство и веденіе учительскихъ съѣздовъ-куровъ, по правиламъ 5 августа 1875 г., было подчинено надзору тѣхъ же чиновъ правительственной учебной инспекціи. Выработанъ былъ нормальный уставъ и укладъ министерской учительской семинаріи. Между земствомъ съ одной стороны, школой и земскимъ учителемъ—съ другой, былъ поставленъ представитель учебнаго вѣдом-

ства, въ качествѣ руководителя и наблюдателя учебной стороны школы. Это обстоятельство пресѣкло ту сторону дѣятельности земства, хотя и скромную по размѣрамъ, которая была важна для качественнаго развитія начальной школы, пресѣкло ростъ земскаго вліянія на главнѣйшій факторъ школьнаго обученія, т. е. на учительскій персоналъ. Со второй половины 70-хъ годовъ въ жизнь земской школы влился цѣлый потокъ бюрократическихъ вліяній и направилъ всю школьную организацію на мѣстахъ по иному руслу, чѣмъ то, по которому направилось развитіе, напр., земской медицины.

Существенно измѣнившіяся условія, въ которыхъ очутилась школа, и въ частности значеніе учрежденной вновь училищной инспекціи, не были по достоинству оцѣнены земствомъ. Недостаточное сознаніе важности мѣстныхъ земскихъ центровъ народнаго образованія, скромное по времени и по видимымъ результатамъ развитіе предыдущей земской организаціонной работы, незначительность числа чиновъ инспекціи и дирекціи (по 3—6 человѣкъ на губернію), аналогія съ казеннымъ строемъ всей системы средняго образованія, общая привычка къ бюрократическому разрѣшенію сложныхъ задачъ, все примиряло тогдашнихъ земскихъ дѣятелей съ врученіемъ учебнаго дѣла министерскимъ чиновникамъ; къ тому же въ качествѣ послѣднихъ явилось немало такихъ лицъ, которыя въ силу разныхъ причинъ легко поддавались персональному вліянію авторитетныхъ въ уѣздѣ общественныхъ дѣятелей. Прибавимъ къ этому, что правительство, учредивъ училищную инспекцію, не выдавало ни копѣйки на содержаніе земскихъ училищъ; средства на содержаніе по-прежнему получались отъ земства и крестьянскихъ обществъ, причемъ относительная доля земскихъ расходовъ съ теченіемъ времени все росла, и земство все больше и больше становилось матеріальнымъ хозяиномъ школъ. При такихъ условіяхъ нерѣдко роль инспекторовъ фактически отушевывалась, и безправіе земства въ постановкѣ учебной стороны школьнаго дѣла не чувствовалось остро отдѣльными земскими дѣятелями. Казалось, достаточно жить въ ладу съ участковымъ инспекторомъ, и онъ станетъ не только безвреднымъ, но даже полезнымъ работникомъ, согласуя свои дѣйствія со взглядами и намѣреніями земства. Для того же, чтобы жить съ инспекціей въ ладу, надо было поставить самихъ инспекторовъ хотя бы въ частичную матеріальную зависимость отъ земства. Практика уѣздныхъ земствъ, и притомъ такихъ земствъ, которыя были болѣе другихъ внимательны къ количественному развитію школьнаго дѣла, выработала нѣсколько способовъ, какими обезпечивалась

возможно большая согласованность дѣятельности инспекціи и земства. Такъ, въ однихъ уѣздахъ стала практиковаться денежная оплата земствомъ разъѣздовъ инспекторовъ по школамъ, въ другихъ имъ предоставлялось безплатное пользованіе земскими почтовыми лошадьми, въ третьихъ—инспекторамъ выдавалось въ той или иной формѣ пособіе на дѣлопроизводство. Далѣе, цѣлый рядъ земствъ оплачивалъ, по соглашенію съ министерствомъ, жалованье отдѣльныхъ, спеціально приглашенныхъ для уѣздовъ чиновъ инспекціи; въ лицѣ приглашаемыхъ за земскій счетъ инспекторовъ уѣзднаго земства надѣялись и, конечно, тщетно имѣть „своихъ", „земскихъ" агентовъ по школьному дѣлу. Этими и подобными мѣрами въ нѣкоторыхъ случаяхъ предупреждалось возникновеніе рѣзкихъ пререканій и противодѣйствій земскимъ мѣропріятіямъ со стороны инспекціи; въ иныхъ случаяхъ инспектора, приближенные къ земству какимъ-либо изъ указанныхъ выше способовъ, исполняли такіе порученія и просьбы земства по переговорамъ съ учебно-окружнымъ начальствомъ, съ крестьянскими обществами, по отчетности о состояніи народнаго образованія, по составленію докладовъ и т. п. Но въ общемъ инспектора, получающіе жалованье за земскій счетъ, были прежде всего и больше всего чиновниками министерства народнаго просвѣщенія и никакимъ образомъ не могли стать земскими агентами или экспертами по учебной части. Около 60 уѣздныхъ земствъ въ разное время за 1875—1900 г.г. вступили въ соглашеніе съ министерствомъ по приглашенію на земскія средства инспекторовъ; но отъ состоявшагося найма министерскихъ чиновниковъ постановка учебнаго дѣла въ земскихъ школахъ этихъ уѣздовъ нисколько не выиграла, и были земства, которыя послѣ непродолжительнаго опыта совмѣстной работы съ такими чиновниками возбуждали передъ министерствомъ контръ-ходатайства—объ освобожденіи земства отъ расходовъ на содержаніе агентовъ правительственной инспекціи. Земскія добровольныя попытки усилить правительственными надзоръ за земской школой и земскимъ учителемъ являются характернымъ признакомъ полнаго безправія земствъ въ дѣлѣ внутренняго совершенствованія школы: съ другой стороны, онѣ указываютъ на то, что въ самой земской средѣ слабо было сознаніе насущной необходимости мѣстной самостоятельной организаціи школьнаго дѣла и было живо довѣріе къ бюрократическимъ пріемамъ руководить школой путемъ распоряженій сверху, путемъ начальническихъ ревизій и бумажнаго контроля. И особенно это довѣріе сказалось въ ходатайствахъ нѣсколькихъ земствъ въ 1-хъ годахъ объ общемъ увеличеніи числа инспекторовъ за счетъ

казны на тотъ основаніи, что количество школъ увеличивается, а составъ инспекціи остался почти неизмѣненнымъ съ 1876 г. Ходатайства эти въ концѣ концовъ были услышаны, и въ началѣ 900-хъ годовъ правительственная инспекція начальныхъ училищъ въ земскихъ губерніяхъ значительно усилена въ своемъ составѣ (въ 1900 и 1904 г.г.).

Къ 1908 г., т. е. къ моменту начала введенія такъ наз. всеобщаго обученія въ Россіи, инспекторовъ народныхъ училищъ насчитывалось 489 (кромѣ директоровъ): изъ нихъ болѣе 300 приходилось на земскія губерніи. Дѣятели, ставшіе къ этому моменту во главѣ земскаго хозяйства, еще менѣе, чѣмъ ихъ предшественники, могли по достоинству расцѣнить бюрократическую систему управленія народными школами, а потому готовы были привѣтствовать учрежденіе такой новой инспекторской должности, какъ шагъ къ упорядоченію учебнаго дѣла въ земскихъ училищахъ. Третья Госуд. Дума, близкая по своему составу и настроенію къ земскимъ кругамъ, съ нерѣдкою достойною лучшаго назначенія, увеличивала ассигновки на инспекцію: за 5 лѣтъ дѣятельности третьей думы новыхъ инспекторскихъ постовъ прибавлено 215, жалованье инспекторовъ значительно увеличено, а общій расходъ казны на инспекцію сталъ превышать 3 мил. руб. Правительство, въ лицѣ В. Н. Коковцева, въ программной рѣчи, произнесенной въ IV Думѣ, заявило, что министерство нар. просвѣщенія „озабочено нынѣ усиленіемъ учебной инспекціи", и, дѣйствительно, въ 1913 г. за счетъ суммъ, ассигнованныхъ въ распоряженіе министерства, учреждено еще нѣсколько десятковъ инспекторскихъ должностей, такъ что въ однихъ лишь 34 старыхъ земскихъ губерніяхъ инспекторовъ теперь не менѣе 450 человѣкъ. Это сильный кадръ, на который возлагается надежда въ дѣлѣ улучшенія учебной стороны школьнаго обученія. Но не только количественный ростъ личнаго состава усиливаетъ значеніе министерской инспекціи: въ такой же мѣрѣ обращаютъ на себя вниманіе измѣненія въ самомъ характерѣ взаимныхъ отношеній земства и училищной инспекціи.

III.

Современное положеніе земства по отношенію къ инспекціи существенно отличается отъ того, какимъ оно было въ первыя 10-лѣтія послѣ учрежденія института инспекторовъ. Въ настоящее время, когда идетъ усиленное открытіе и постройка новыхъ школъ съ денежнымъ пособіемъ отъ казны и когда пособіе это назначается распоряженіями органовъ министерства народнаго просвѣщенія, роль мѣстныхъ агентовъ этого министерства стала иною, чѣмъ прежде.

Въ 70-хъ годахъ, когда учебная часть земскихъ школъ была вѣрена чинамъ инспекціи и тѣмъ самымъ отъ нея были устранены земскія силы, земство оказалось безправнымъ: но оно было, какъ отмѣчено выше, главнымъ хозяиномъ школъ въ качествѣ ихъ учредителя и содержателя; съ теченіемъ времени матеріальная часть школьнаго дѣла все больше и больше сосредоточивалась въ земствѣ и имъ расширялась; министерство же было ничѣмъ не причастно къ расширенію школьнаго дѣла, а инспектора были даже въ нѣкоторой матеріальной зависимости отъ земскихъ учрежденій. Теперь получилось иное положеніе. Къ 900-мъ годамъ земство, оставаясь по-прежнему безправнымъ въ постановкѣ учебнаго дѣла, оказалось и безпечнымъ для дальнѣйшаго количественнаго развитія народнаго образованія и для необходимаго улучшенія матеріальныхъ условій учительской жизни. Въ виду крайняго безпечелья, земства очень охотно воспользовались отпускомъ казенныхъ средствъ по закону 3 мая 1908 г., 10 іюня 1909 г. и слѣд.; они усердно принялись ходатайствовать передъ министерствомъ о субсидіяхъ и легко соглашались на принятіе условій, выработанныхъ министерствомъ. Слѣдить за выполненіемъ земствомъ этихъ условій поручено было чинамъ инспекціи. Укажемъ, напр., на циркуляръ министерства, послѣдовавшій вскорѣ же послѣ опубликованія закона 3 мая 1908 г., но ничуть не вытекавшій изъ него; мы говоримъ о циркулярномъ предложеніи отъ 31 іюля 1908 г. за № 18,582. Этимъ циркуляромъ на инспекторовъ народныхъ училищъ возлагалось „наблюденіе", 1) чтобы сельскія общества были освобождаемы земствомъ отъ хозяйственныхъ расходовъ на училища; 2) чтобы училища, содержимыя съ пособіемъ отъ министерства, были обезпечены спеціально устроенными и нанемными школьными помѣщеніями, 3) чтобы всѣ учащіе въ училищахъ, содержимыхъ съ пособіемъ отъ министерства, имѣли соотвѣтственный образовательный цензъ. Мы не касаемся здѣсь существа и значенія тѣхъ требованій, за выполненіемъ которыхъ поручено слѣдить инспекціи; но важно то, что субсидируемыя казной школы выдѣляются въ какую-то особую группу; за этой группой школъ, за ихъ учительскимъ персоналомъ и даже за ихъ помѣщеніями устанавливается усиленный надзоръ инспекціи; а такъ какъ съ введеніемъ „всеобщаго обученія" всѣ земскія школы попадаютъ въ категорію субсидируемыхъ казною, то, стало быть, этотъ усиленный надзоръ мыслится распространимымъ и на всѣ земскія училища. Изложенный циркуляръ не вызвалъ со стороны земствъ ни возраженій, ни должной оцѣнки. Торопясь воспользоваться казенными средствами на открытіе школъ, земства

не придали значенія новымъ порученіямъ, возложеннымъ на инспекцію. Игнорировали земства и порученіе, данное чинамъ инспекціи, относительно чисто земскихъ затратъ, а именно—порученіе „наблюдать" за тѣмъ, чтобы земства не уменьшали, съ полученіемъ казеннаго пособія, собственныхъ расходовъ на народное образованіе. Равнымъ образомъ, въ земской средѣ оставлено безъ вниманія и то обстоятельство, что казенныя пособія того или иного размѣра на народное образованіе назначались не въ распоряженіе земства, а въ формѣ оплаты основного учительскаго жалованья (съ нынѣшняго года и въ формѣ прибавокъ къ жалованью за выслугу лѣтъ); не было обращено вниманія на то, что при такой именно формѣ субсидированія земской просвѣтительной работы учительскій персоналъ какъ бы переставалъ быть на земской службѣ въ той мѣрѣ, въ какой это было раньше, и завязывался новый узелъ, связывающій матеріальные интересы учащихъ земскихъ школъ съ агентами министерства. Раньше устраненіе земства, содержавшаго школы и оплачивавшаго учительскій трудъ, отъ учебнаго дѣла казалось своего рода несправедливостью по отношенію къ пострадавшему. Теперь это устраненіе получило какъ бы матеріальное оправданіе, ибо министерство въ настоящее время оплачиваетъ важнѣйшую статью расхода въ содержаніи школы—оплачиваетъ учительскій трудъ, оно же участвуетъ въ затратахъ на постройку и оборудованіе училищъ. Отнынѣ претензіи учебнаго вѣдомства и его отдѣльныхъ представителей опираются не только на букву устарѣвшаго закона, но и на относительную значительность суммъ, затрачиваемыхъ министерствомъ. А претензіи съ каждымъ годомъ множатся въ мѣру увеличенія числа инспекторовъ и роста казенныхъ расходовъ на начальныя училища. Общеполитическая атмосфера полнаго нерасположенія къ общественнымъ элементамъ чрезвычайно благопріятствуетъ тому, чтобы отдѣльные ретивые чины инспекціи выслуживались на оспариваніи правъ мѣстнаго самоуправленія въ разсматриваемой области. Циркулярныя предписанія министерства и учебно-окружныхъ начальствъ поощряютъ вызывающее поведеніе отдѣльныхъ инспекторовъ и директоровъ: нашумѣвшій министерскій циркуляръ 9 іюня 1912 г. о приношеніяхъ народнымъ библіотекамъ является лишь наиболѣе яркимъ изъ многихъ проявленій усвоеннаго министерствомъ небреженія къ правамъ и значенію земскаго самоуправленія [1]). Наконецъ, разъяснительная дѣятельность Сената, отправляясь

[1]) Цѣлый рядъ случаевъ столкновенія отдѣльныхъ инспекторовъ и земства приведенъ нами въ статьѣ: „Наша инспекція народныхъ училищъ", помѣщенной въ 1—3 книжкахъ „Вѣстника Воспитанія" за 1913 г.

отъ буквы закона, послѣдовательно расчищаетъ дорогу къ тому, чтобы учебное вѣдомство отняло у земства всякую возможность направлять школьное дѣло.

Учитель земской школы, по послѣднимъ толкованіямъ Сената и циркулярнымъ указаніямъ министерства, перестаетъ быть земскимъ служащимъ. Увольненія, перемѣщенія и отпуски учащихъ не зависятъ отъ земскихъ исполнительныхъ органовъ и относятся къ компетенціи инспекторовъ. Земскія управы утрачиваютъ право приглашать земскихъ учителей на совѣщанія даже по хозяйственнымъ дѣламъ безъ испрошенія на то согласія инспектора, съ указаніемъ фамилій приглашаемыхъ учителей и перечнемъ всѣхъ вопросовъ, подлежащихъ обсужденію съ учителями. Учителю, съ другой стороны, рекомендуется рѣже обращаться съ запросами и просьбами въ земство и твердо памятовать объ учебномъ начальствѣ—инспекціи. Чинятся разнообразныя препоны въ тѣхъ случаяхъ, когда земство желаетъ организовать учительскіе съѣзды и совѣщанія по педагогическимъ вопросамъ, но зато поощряются такъ называемыя педагогическія конференціи учащихъ подъ непосредственнымъ руководствомъ инспекторовъ. Стѣсняется устройство земскихъ лѣтнихъ учительскихъ курсовъ, и взамѣнъ ихъ выдвигается планъ сосредоточенія всего дѣла курсовъ въ рукахъ агентовъ министерства. Попытки земства учредить собственные постоянные курсы для подготовки учительскаго персонала встрѣчаютъ разныя препятствія, а наряду съ этимъ насаждается усиленная заготовка учащихъ на министерскихъ курсахъ по правиламъ 29 іюня 1907 г. Снабженіе школъ учебниками и учебными пособіями, производившееся и раньше по спискамъ учебнаго комитета министерства народнаго просвѣщенія, теперь ставится подъ сугубый контроль инспекціи, чуткой не столько къ педагогическимъ качествамъ учебной литературы, сколько къ вліяніямъ сверху. Обсужденіе въ земскихъ собраніяхъ и въ земскихъ комиссіяхъ вопросовъ, касающихся учебныхъ программъ, трактуется какъ незаконное вмѣшательство земства въ непослѣдующую область. Образованіе при земскихъ управахъ школьныхъ совѣтовъ или комиссій съ постояннымъ участіемъ представителей учащихъ вызываетъ протестъ со стороны учебной и общей администраціи.

Словомъ, численное увеличеніе инспекціи и денежное субсидированіе земскихъ учрежденій на школьное дѣло значительно усилили тенденцію учебнаго вѣдомства свести роль мѣстнаго самоуправленія къ роли частнаго жертвователя. Современные земцы совсѣмъ не склонны къ принципіальнымъ протестамъ и возраженіямъ, но и они нерѣдко теряютъ терпѣніе и убѣждаются, что

чины инспекціи въ своихъ дѣйствіяхъ игнорируютъ интересы и права органовъ земскаго самоуправленія. Еще всего 3—5 лѣтъ тому назадъ во многихъ земскихъ собраніяхъ вотирована была благодарность инспекторамъ за содѣйствіе земству въ составленіи такъ называемыхъ школьныхъ смѣтъ и въ заполненіи бланковъ, представляемыхъ въ министерство при ходатайствахъ о субсидіяхъ. Нужда въ денежныхъ средствахъ заслоняла собой вопросъ о земскомъ безправіи въ постановкѣ школы и о дальнѣйшей бюрократизаціи земской школы. Но теперь столкновенія земствъ и представителей учебнаго надзора участились, и мы увѣрены, что въ ближайшемъ будущемъ, несмотря на сословный и цензовый составъ современныхъ земскихъ собраній, столкновенія эти еще болѣе участятся и обострятся. Недовольство земства учебной инспекціей должно расти не въ силу какого-то вѣдомственнаго антагонизма, а въ силу естественнаго хода вещей.

IV.

Чѣмъ больше открывается народныхъ школъ и чѣмъ значительнѣй контингентъ учителей, тѣмъ очевидней становится несостоятельность теперешней организаціи учебной части. Для земскихъ дѣятелей должно выясняться все больше и ярче, что руководство инспекторовъ учебной стороной народныхъ училищъ въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ фиктивно, что нашъ народный учитель на своемъ отвѣтственномъ посту является заброшеннымъ и первобытно безпомощнымъ работникомъ. Отстраняя земство отъ завѣдыванія учебной частью земскихъ школъ однимъ фактомъ своего существованія, инспекція оказалась сама безсильной справиться съ возложенной на нее задачей. При обиліи разныхъ циркуляровъ и формальныхъ требованій, исходящихъ отъ чиновъ учебнаго вѣдомства, земская учительская армія лишена въ дѣйствительности педагогическаго руководства и педагогической взаимопомощи. Въ результатѣ получилась оторванность школы отъ жизни, преобладаніе формальной выучки въ школьномъ обученіи и крайняя незначительность его воспитательнаго вліянія на населеніе. Считая себя живущими наканунѣ введенія всеобщаго обученія, мы принуждены констатировать, что народная школа за 40 съ лишнимъ лѣтъ своего существованія не выросла въ упрежденіе, насущно необходимое и цѣнное для народа.

При поверхностномъ взглядѣ можно подумать, что педагогическое безсиліе инспекціи зависитъ отъ численной недостаточности ея персонала: отсюда щедрое увеличеніе казенной ассигновки на инспекторовъ; отсюда же возбужденіе отдѣльными уѣздными земствами ходатайствъ о назначеніи въ ихъ уѣзды вторыхъ инспек-

Бар. Николай Александровичъ
КОРФЪ.

торовъ. Далѣе, нѣкоторымъ кажется, будто неудачи учебной инспекціи коренятся въ неподготовленности инспекторовъ: отсюда возникаютъ проекты спѣшнаго подучиванія кандидатовъ на инспекторскія должности и установленія какихъ-то особыхъ экзаменовъ на право получить мѣсто инспектора. То и другое предположеніе, по нашему мнѣнію, ошибочно. Разверните комплектъ инспекторовъ вдвое и втрое противъ нынѣшняго, устанавливайте какіе угодно экзамены для будущихъ инспекторовъ, дѣло оттого не поправится. Залогъ качественнаго улучшенія и количественныхъ успѣховъ начальной школы лежитъ не въ подучиваніи чиновъ инспекціи и не въ ея многочисленности, а въ созданіи земской организаціи школьнаго дѣла во всей его полнотѣ.

Начальная школа должна быть всецѣло включена въ цѣпь культурныхъ мѣропріятій земства. Нельзя мыслить вліятельную всеобщую школу чѣмъ-то замкнутымъ въ самомъ себѣ и чуждымъ всей остальной земской дѣятельности, направленной на повышеніе культурнаго уровня населенія. Учительскій персоналъ, программы учебныхъ предметовъ, учебный матеріалъ, весь строй школьнаго дѣла въ его цѣломъ и организація каждой школы въ отдѣльности — все должно быть тѣсно связано съ мѣстной жизнью и съ учрежденіями мѣстнаго самоуправленія. Въ противномъ случаѣ мы будемъ имѣть общедоступную школу бѣглой грамотности, скорописи и правописанія, но не создадимъ школы, какъ культурной силы.

Объединеніе школьно-просвѣтительной работы съ прочими отраслями и средствами культурной общественной самодѣятельности придастъ начальной школѣ то, чего ей недостаетъ теперь, т. е. организованность, подвижность и жизненность. Слѣдовательно, сосредоточеніе въ рукахъ реформированнаго земства всего школьнаго дѣла, включая учебную часть и подготовку учительскаго персонала, является въ нашихъ глазахъ единственнымъ вѣрнымъ путемъ къ правильной постановкѣ народнаго образованія. Увеличеніе же числа инспекторовъ постороннихъ земству, не обязанныхъ ему отчетомъ въ своей дѣятельности, инспекторовъ, приглашеніе и увольненіе которыхъ производится помимо земства, совершенно излишне. Мы убѣждены, что, если компетенція земскаго самоуправленія будетъ расширена завѣдываніемъ всей организаціонной и учебной жизнью школъ, то земство сумѣетъ ихъ обезпечить авторитетнымъ руководствомъ собственныхъ экспертовъ, а также просвѣщеннымъ учительствомъ. Не армія чиновниковъ, а реформированное земство, и только оно, сумѣетъ вывести начальную школу на широкую дорогу интенсивнаго развитія и культурнаго вліянія.

В. К. Чарнолускій.

Земство и внѣшкольное образованіе.

Такъ называемое „внѣшкольное образованіе“ принадлежитъ къ числу отраслей земской дѣятельности, получившихъ сколько-нибудь значительное развитіе лишь въ послѣднія 10—20 лѣтъ земской жизни. Самое понятіе „внѣшкольнаго образованія“, какъ отдѣла земскаго хозяйства, представляется далеко еще не установившимся, и конецъ перваго 50-лѣтія земскихъ учрежденій какъ разъ является періодомъ, когда входящія въ это понятіе конкретныя земскія мѣропріятія и земскія задачи получаютъ какъ болѣе широкую „дѣловую“ постановку, такъ и теоретическое освѣщеніе.

Изъ отдѣльныхъ, очень многочисленныхъ и очень разнообразныхъ земскихъ мѣропріятій, обычно принимаемыхъ обыкновенно терминомъ „внѣшкольнаго образованія“, едва ли не первой развилась **земская библіотечная дѣятельность**. Начало ея относится еще къ концу 60-хъ и къ 70-мъ годамъ, когда стали возникать, съ одной стороны, платныя земскія „публичныя“ или „общественныя“ библіотеки, назначенныя для обслуживанія болѣе интеллигентныхъ, состоятельныхъ слоевъ населенія, а также библіотеки для земскихъ служащихъ, причемъ объ эти категоріи библіотекъ очень часто развивались въ тѣсной связи другъ съ другомъ, а съ другой—начали появляться первыя, единичныя попытки устройства безплатныхъ народныхъ и народно-школьныхъ библіотекъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, начали устраиваться школьныя библіотеки, пользованіе которыми было обыкновенно доступно не только для учащихся, но и для всего мѣстнаго населенія. Очень долгое время (70-е, 80-е, даже 90-е годы) потребности массы населенія въ книгахъ для чтенія удовлетворялись, главнымъ образомъ, именно земскими школьными библіотеками, и эта примитивнѣйшая форма народно-библіотечнаго дѣла только съ большой медленностью уступала свое мѣсто болѣе совершенной формѣ—народно-школьнымъ библіотекамъ, а затѣмъ и самостоятельнымъ народнымъ библіотекамъ.

Въ общемъ земская народная библіотека развивалась въ самой тѣсной связи съ земской народной школой; она, такъ сказать, органически изъ нея выросла, вѣрнѣе сказать, вырастаетъ, такъ какъ этотъ процессъ дифференціаціи и спеціализаціи далеко еще не закончился и въ настоящее время. Если не считать немногихъ единичныхъ исключеній, то появленіе сколько-нибудь значительнаго числа земскихъ народныхъ библіотекъ, въ формѣ самостоятельныхъ земскихъ учрежденій, надо отнести лишь ко второй половинѣ 90-хъ годовъ, причемъ выдающуюся роль сыграла въ этомъ дѣлѣ инициатива передовыхъ общественно-просвѣтительныхъ организацій того времени (въ особенности Петербургскаго комитета грамотности, а также Московскаго комитета и Харьковскаго общества грамотности). Къ этому же времени относится постановленіе (1894 г.) Вятскаго губ. земскаго собранія объ устройствѣ „пятирублевыхъ" библіотечекъ во всѣхъ селахъ губерніи—постановленіе, несмотря на его примитивную форму, имѣющее крупное принципіальное значеніе, какъ первое признаніе земствомъ начала „всеобщности" въ организаціи библіотечнаго дѣла. Несмотря, однако, на замѣтное усиленіе съ 90-хъ годовъ земскаго интереса къ этому дѣлу, оно все еще развивалось въ самой близкой связи съ земской школой и оставалось въ рамкахъ самыхъ примитивныхъ организаціонныхъ формъ. Не говоря уже о томъ, что большинство земскихъ народныхъ библіотекъ принадлежало къ типу народно-школьныхъ, даже и самостоятельныя земскія библіотеки, въ преобладающемъ большинствѣ, являлись весьма жалкими учрежденіями полу-благотворительнаго типа: функціи библіотекарей обычно возлагались въ нихъ на учительскій персоналъ, который долженъ былъ нести ихъ по обязанности, или совершенно безплатно, или за крайне ничтожную плату; спеціально приспособленныхъ библіотечныхъ помѣщеній почти не существовало, книжный составъ библіотекъ былъ крайне скуденъ и пополнялся крайне мало. Необходимо, впрочемъ, замѣтить, что такое положеніе народно-библіотечнаго дѣла въ значительной степени опредѣлялось внѣшними условіями его развитія: въ 1890 г. для безплатныхъ народныхъ библіотекъ были изданы спеціальныя ограничительныя правила, просуществовавшія до 1905 г. Связанный съ освободительнымъ движеніемъ огромный ростъ самосознанія народныхъ массъ и общій культурный сдвигъ страны вызвали, послѣ кратковременной реакціонной задержки земской жизни, новое оживленіе земскаго библіотечнаго дѣла, какъ въ смыслѣ его количественнаго развитія, такъ, въ особенности, въ смыслѣ серьезнаго поднятія самаго типа земской народной библіотеки.

Однако, и въ этотъ періодъ все еще преобладалъ типъ народной библіотеки пришкольной, а не самостоятельной. Крутой переломъ въ этомъ отношеніи произошелъ въ земской политикѣ только въ 1912 г., когда для пришкольныхъ народныхъ библіотекъ министерствомъ нар. просвѣщенія были изданы новыя правила (12 іюня), снова подчинившія ихъ и спеціальному ограничительному каталогу, и надзору учебной администраціи.

Негодованіе, вызванное въ земской средѣ этими правилами, ускорило медленный процессъ эволюціи земско-библіотечнаго дѣла и сразу перемѣстило и количественный, и качественный центръ тяжести этого дѣла съ народныхъ библіотекъ пришкольныхъ на народныя библіотеки, являющіяся самостоятельными земскими просвѣтительными учрежденіями. Къ этому времени, какъ въ широкихъ общественныхъ, такъ и въ земскихъ кругахъ, не только вполнѣ уже созрѣло сознаніе огромной важности и неотложности этого дѣла, но выкристаллизовались и тѣ соціально-правовыя начала, на которыхъ должно быть основано его практическое осуществленіе въ жизни. Съ наибольшей опредѣленностью и принципіальной выдержанностью начала эти были формулированы I Всероссійскимъ съѣздомъ по библіотечному дѣлу (1911 г.), который посвятилъ ихъ обсужденію большую часть своего времени и принялъ обширныя руководящія резолюціи, какъ по общимъ вопросамъ „о принципахъ и основахъ организаціи библіотечнаго дѣла земскими и городскими органами мѣстнаго самоуправленія", такъ и по отдѣльнымъ важнѣйшимъ его сторонамъ.

Въ основѣ резолюціи съѣзда лежатъ слѣдующіе принципы: полная общедоступность и безплатность общественныхъ библіотекъ; осуществленіе библіотечныхъ сѣтей для обслуживанія потребностей всего населенія въ формѣ открытія центральныхъ, районныхъ, народныхъ и передвижныхъ библіотекъ; сосредоточеніе общественно-библіотечнаго дѣла въ рукахъ органовъ мѣстнаго самоуправленія; обезпеченіе библіотекъ спеціально подготовленнымъ библіотечнымъ персоналомъ, вознагражденіе котораго должно быть приравнено къ вознагражденію учащихъ народныхъ школъ; учрежденіе коллегіальныхъ выборныхъ органовъ для завѣдыванія библіотечнымъ дѣломъ и привлеченіе къ участію въ нихъ представителей отъ читателей.

Тѣ же начала, но въ нѣсколько менѣе опредѣленной и законченной формулировкѣ, признаны необходимыми основами библіотечнаго дѣла и Общеземскимъ съѣздомъ по народному образованію (1911 г.): безплатность пользованія; осуществленіе земствами библіотечныхъ сѣтей въ составѣ центральныхъ, районныхъ, сель-

скихъ (въ каждомъ школьномъ районѣ) и передвижныхъ библіотекъ: специально-подготовленные, платные библіотекари въ центральныхъ и районныхъ библіотекахъ; организація библіотечныхъ совѣтовъ съ привлеченіемъ въ нихъ состава мѣстнаго населенія.

Современная земская практика, разумѣется, еще далека отъ полнаго осуществленія изложенныхъ началъ, но за послѣдніе годы она дѣлаетъ все болѣе и болѣе рѣшительные шаги, идущіе, въ общемъ, какъ разъ въ томъ направленіи, какое положено обоими отвѣтами. Въ цѣломъ рядѣ земствъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ, уже выработаны и постепенно осуществляются библіотечныя сѣти, а во многихъ другихъ это дѣло также поставлено на ближайшую очередь. Насколько далеко, по сравненію еще съ очень недавнимъ прошлымъ, успѣли уже продвинуть передовыя земства правильную и солидную постановку своего библіотечнаго дѣла, можно судить по тому, что все болѣе увеличивается число земствъ, выдающихъ для завѣдующихъ библіотеками оклады содержанія, соотвѣтствующіе учительскимъ окладамъ—300 р. (Оханское и Чембарское земства), 360 р. (Олонецкое и Вятское губ. земства) и даже 750 р. (Бузулукское). Особенно выдающимися по постановкѣ общественно-библіотечнаго дѣла являются Олонецкое, Уфимское, Вятское и Харьковское губ. земства, Оханское, Осинское, Ряжское, Бугурусланское, Екатеринбургское, Московское и нѣк. др. уѣздныя земства. Въ организаціонномъ отношеніи выдается Дмитровское (Московской губ.) и Винницкое (Подольской губ.) земства, строящія завѣдываніе народными библіотеками на основѣ участія въ библіотечныхъ совѣтахъ выборныхъ представителей отъ читателей.

Надо думать, что недалеко то время, когда быстрое развитіе земско-библіотечнаго дѣла приведетъ къ объединенію и гармоническому сліянію въ одно стройное цѣлое тѣхъ двухъ вѣтвей его, на которыя оно раздѣлилось съ самаго начала, причемъ платныя „публичныя" или „общественныя" земскія библіотеки естественнымъ образомъ превратятся въ центральныя библіотеки уѣздныхъ библіотечныхъ сѣтей и, разумѣется, будутъ реорганизованы на общихъ съ другими земскими библіотеками началахъ безплатности, общедоступности и коллегіальности. Вмѣстѣ съ тѣмъ, довольно явственно намѣчается также тенденція включить въ складывающуюся единую библіотечную систему не только общеобразовательныя общественныя библіотеки („публичныя" и „народныя"), но и библіотеки спеціальныя (для земскихъ служащихъ, въ частности учительскія), причемъ онѣ превращаются въ собственныя отдѣленія центральныхъ и районныхъ библіотекъ. Имѣется

нѣсколько случаевъ включенія въ ту же общую систему и дѣтскихъ (школьныхъ) библіотекъ, но этотъ вопросъ пока еще крайне мало разработанъ, и трудно поэтому сказать, въ какомъ направленіи онъ будетъ далѣе развиваться: въ прежнемъ ли, почти всецѣло господствующемъ въ настоящее время, направленіи организаціи спеціальныхъ школьныхъ библіотекъ, составляющихъ органическую часть земской народной школы, или же въ направленіи новомъ, въ формѣ созданія особыхъ дѣтскихъ отдѣловъ при всѣхъ общественныхъ библіотекахъ, начиная съ центральной и кончая сельскими и передвижными.

Необходимо отмѣтить, наконецъ, еще двѣ, чрезвычайно характерныхъ, особенности въ новѣйшемъ развитіи земско-библіотечнаго дѣла. Первой является видная роль, которую играютъ въ этомъ дѣлѣ губернскія земства, многія изъ которыхъ берутъ на себя не только иниціативу и принципіальную разработку вопроса, но и практическое осуществленіе библіотечныхъ сѣтей, разумѣется, при органическомъ участіи уѣздныхъ земствъ (Олонецкое, Харьковское и др.). Второй является вполнѣ опредѣленное стремленіе къ расширенію просвѣтительной дѣятельности земскихъ библіотекъ и къ созданію органической связи земско-библіотечной дѣятельности съ другими земскими мѣропріятіями по внѣшкольному образованію.

Второй крупной и очень рано начавшейся отраслью земскихъ мѣропріятій по внѣшкольному образованію является организація народныхъ чтеній и разнаго рода школъ и курсовъ для взрослыхъ. Первичная форма мѣропріятій этого рода была тѣснѣйшимъ образомъ связана со школой и состояла въ устройствѣ въ школахъ воскресныхъ и вечернихъ чтеній, на которыя допускались не только учащіеся, но и взрослое населеніе. Внѣ школьныхъ стѣнъ, впрочемъ, устройство въ селеніяхъ народныхъ чтеній дѣйствующимъ закономъ вплоть до 1901 г. вовсе не допускалось, да и послѣ этого срока такія чтенія были подвергнуты крайнимъ ограниченіямъ; послѣднія были уничтожены только въ 1907 г., когда устройство народныхъ чтеній было подчинено новымъ общимъ правиламъ о собраніяхъ. Тѣмъ не менѣе, и въ послѣдующіе годы народныя чтенія по-прежнему обычно пріурочивались земствами къ земской школѣ, причемъ, однако же, все сильнѣе проявлялось стремленіе придать дѣлу болѣе прочную постановку и бо́льшую систематичность (постановленія Олонецкаго губернскаго, Валковскаго уѣзднаго и мн. др. земствъ). Вмѣстѣ съ тѣмъ, все большую почву завоевывала въ земской средѣ мысль, что

для правильной постановки дѣла народныя чтенія должны ростись не учительскимъ персоналомъ, и безъ того уже перегруженнымъ своей непосредственной работой, а спеціально приглашаемыми лекторами. Пока, однако, тенденція эта не вышла еще изъ стадіи единичныхъ нерѣшительныхъ попытокъ и получила очень широкое развитіе только въ дѣлѣ устройства народныхъ чтеній не общеобразовательнаго, а спеціальнаго характера. Особенно широко развились за послѣдніе годы сел.-хоз. народныя чтенія, веденіе которыхъ во многихъ земствахъ прямо включено въ задачи земскаго агрономическаго персонала, чтенія по вопросамъ коопераціи, ведущіяся земскими инструкторами, а также чтенія по вопросамъ врачебно-санитарнымъ, ведущіяся земскимъ врачебно-санитарнымъ персоналомъ, причемъ для этихъ послѣднихъ чтеній нѣсколькими уѣздными земствами учреждены даже особыя должности врачей-лекторовъ. Наряду съ систематизаціей общеобразовательныхъ и спеціальныхъ народныхъ чтеній, въ земскомъ средѣ пріобрѣтаетъ все большее и большее признаніе необходимость планомѣрной организаціи болѣе или менѣе законченныхъ по программѣ краткосрочныхъ курсовъ, веденіе которыхъ возлагается на лекторовъ-спеціалистовъ. Пока, однако же, дѣло это находится лишь въ стадіи первыхъ опытовъ (вызываетъ, между прочимъ, постановленія Харьковскаго и Нижегородскаго губернскихъ земствъ), къ тому же чрезвычайно осложненныхъ крайне неблагопріятными для свободнаго развитія дѣла внѣшними условіями. Исключеніемъ являются, впрочемъ, курсы спеціальнаго характера, главнымъ образомъ сельскохозяйственные, которые въ настоящее время получили уже широкое развитіе; такіе курсы устраиваются какъ губернскими (въ особенности выдаются курсы Ярославскаго губернскаго земства), такъ и уѣздными земствами и входятъ въ качествѣ необходимаго звена въ программу земско-агрономическихъ мѣропріятій.

Земская дѣятельность по устройству народныхъ чтеній и народныхъ курсовъ все время развивалась въ самой тѣсной связи съ дѣятельностью по организаціи разнаго рода школъ для взрослыхъ и подростковъ, какъ неграмотныхъ, такъ и получившихъ уже нѣкоторое образованіе. Въ различныхъ земствахъ издавна уже установился обычай оставлять желающихъ, изъ окончившихъ земскія школы, на лишній годъ для повторительно-дополнительныхъ занятій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, нѣкоторыя земства уже въ первые годы своей дѣятельности начали устраивать при школахъ воскресныя занятія для взрослыхъ, но земская работа въ этомъ направленіи съ 80-хъ годовъ должна была почти прекратиться, такъ какъ воскресныя школы были административнымъ порядкомъ признаны

монополией правительственного попечительства. Возродились они только въ 90-хъ годахъ. Въ самые послѣдніе годы, съ постановкой на очередь введенія всеобщаго обученія, передъ земствами все настоятельнѣе выдвигаются вопросы, во-первыхъ, о необходимости принятія серьезныхъ мѣръ для обученія взрослаго населенія, не попавшаго въ свое время въ школы и потому оставшагося неграмотнымъ, а во-вторыхъ, о созданіи школъ для дальнѣйшаго образованія оканчивающихъ народныя школы и не имѣющихъ возможности продолжать ученіе въ школахъ высшаго типа. Обычной формой, которой земства стараются удовлетворить эти потребности, остаются воскресныя и праздничныя школы, организуемыя силами учительскаго персонала дѣтскихъ школъ, но прежняя системабезплатности этой дополнительной работы земскихъ учителей и учительницъ все болѣе замѣняется системой оплаты ихъ труда; обычная норма такой оплаты, однако, крайне незначительна. Наряду съ этимъ, начиная съ 90-хъ годовъ, учащаются попытки отдѣльныхъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ организовать правильно поставленныя школы для взрослыхъ, веденіе которыхъ поручается особымъ передвижнымъ учителямъ (попытки Вятскаго, Саратовскаго, Костромского и Курскаго губернскихъ земствъ, въ послѣдніе годы упомянувшіяся уже ранѣе постановленія Харьковскаго и Нижегородскаго губернскихъ земствъ, Красноуфимскаго, Царскосельскаго и нѣкотор. др. уѣздныхъ земствъ). Въ самое послѣднее время нѣсколькими земствами (Воронежскимъ и Рославльскимъ уѣздными) поставлено на очередь созданіе **дополнительныхъ школъ, по образцу германскихъ.**

Въ области профессіональнаго образованія также выдвигается организація спеціальныхъ школъ для взрослыхъ, очень облегченная изданіемъ въ 1912 г. особаго устава для народныхъ сельско-хозяйственныхъ школъ (выдается въ этомъ отношеніи, между прочимъ, постановленіе Екатеринославскаго губ. земства). Нельзя не упомянуть, наконецъ, что земская жизнь дала уже первые намеки на предстоящую земству въ разсматриваемой сейчасъ области мѣропріятій работу надъ созданіемъ увѣнчивающей всѣ эти мѣропріятія, наиболѣе сложной и законченной формы земскаго просвѣтительнаго учрежденія — народнаго университета. Въ этой области однако, повторяемъ, мы имѣемъ пока лишь одни намеки (постановленія Воронежскаго губ. и Рязанскаго у. земствъ); практическое же осуществленіе этого дѣла и даже болѣе или менѣе полное теоретическое освѣщеніе его, какъ отрасли земской дѣятельности, цѣликомъ представляютъ еще дѣло будущаго, хотя, быть можетъ, и не такого ужъ отдаленнаго, какъ это можетъ ка-

заться съ точки зрѣнія прежнихъ, давно принятыхъ масштабовъ, примѣнявшихся къ земскому дѣлу. На Общеземскомъ съѣздѣ по народному образованію о народномъ университетѣ, какъ одной изъ высшихъ формъ земской дѣятельности въ области внѣшкольнаго образованія, не заходило даже и рѣчи. Зато секціей съѣзда приняты резолюціи, намѣчающія вполнѣ опредѣлившійся уже для земской среды курсъ, по которому она признаетъ необходимымъ развивать другія, только-что разсмотрѣнныя нами, практическія земскія мѣропріятія: секція признала необходимыми широкую организацію воскресныхъ классовъ для обученія взрослыхъ грамотѣ, систематическую организацію чтеній, лекцій и бесѣдъ, устройство дополнительныхъ школъ и систематическихъ общеобразовательныхъ курсовъ.

Третьей крупной отраслью земской дѣятельности по внѣшкольному образованію является организація книжной торговли и издательства. Возникновеніе первыхъ земскихъ книжныхъ складовъ относится еще къ началу 70-хъ годовъ. Организуя ихъ, земства не только стремились къ возможному сокращенію затратъ на книги и учебники для собственныхъ просвѣтительныхъ учрежденій, но преслѣдовали и болѣе широкую культурно-просвѣтительную задачу — содѣйствія распространенію въ населеніи лучшей литературы; съ этой послѣдней цѣлью при нѣкоторыхъ земскихъ складахъ устраивались комиссіи для выбора лучшихъ книгъ, издавались указатели избранной литературы (напр., Черниговскимъ, а въ новѣйшее время Нижегородскимъ складами) и т. п. Для болѣе широкаго достиженія этихъ культурно-просвѣтительныхъ задачъ многими земскими складами дѣлались попытки организовать продажу книгъ на мѣстахъ черезъ учителей, черезъ собственныхъ книгоношъ, черезъ частныхъ торговцевъ, а въ послѣдніе годы черезъ мѣстные кооперативы (напр., Осниское и Верхотурское земства). Въ общемъ, однако, эти начинанія не получили пока большого развитія, но, несомнѣнно, намѣтили почву для такого развитія. Что касается постановки самихъ земскихъ книжныхъ складовъ, то, послѣ ряда отдѣльныхъ неудачъ, сопровождавшихся иногда довольно значительными и непроизводительными затратами, земства пришли къ признанію необходимости организаціи складовъ на коммерческихъ началахъ безъ бюджетныхъ дотацій, но, разумѣется, и безъ стремленія извлекать изъ ихъ операцій сколько-нибудь значительныя прибыли. Необходимо имѣть въ виду, что земская дѣятельность въ области книжной торговли затруднялась крайне неблагопріятными для земствъ, по сравненію съ частной книжной торговлей, внѣшними условіями (необходи-

мость утвержденія слушающихъ, нерѣдкая смѣна ихъ подъ давленіемъ администраціи, усиленный надзоръ со стороны послѣдней). Въ чисто коммерческомъ отношеніи земскіе склады должны были серьезно считаться съ явно недоброжелательными отношеніями къ нимъ какъ со стороны мѣстныхъ книжныхъ торговцевъ, такъ, въ особенности, со стороны крупныхъ книготорговцевъ и ихъ объединенной организаціи, неоднократно выставившейся, къ счастью однако же безрезультатно, затормозить дѣятельность земскихъ складовъ ограниченной скидкой на книги и т. п. Несмотря на всѣ эти неблагопріятныя обстоятельства, дѣло земскихъ книжныхъ складовъ, въ общемъ, стало на вполнѣ прочную почву, и уже въ настоящее время они играютъ на книжномъ рынкѣ очень видную роль. Постепенно сложился также и значительный кадръ опытныхъ и знающихъ земскихъ работниковъ по книготорговому дѣлу. При такихъ условіяхъ сталъ все настоятельнѣе выдвигаться вопросъ о необходимости той или иной формы объединенія земскихъ книжныхъ складовъ. Послѣ нѣсколькихъ неудачныхъ попытокъ конецъ перваго пятилѣтія земской жизни ознаменовался, наконецъ, такимъ событіемъ въ этой области, которое даетъ всѣ основанія думать, что объединеніе земской книготорговой дѣятельности въ самомъ близкомъ будущемъ станетъ фактомъ. Первый Общеземскій съѣздъ по народному образованію призналъ желательнымъ организацію книгоиздательскаго и книгопродавческаго товарищества изъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ и просилъ Уфимскую губ. земскую управу созвать для осуществленія этого дѣла специальное совѣщаніе. Послѣднее состоялось въ 1913 г. и выработало проектъ договора земскаго книгоиздательскаго и книгопродавческаго товарищества, имѣющаго цѣлью снабженіе земствъ книгами, учебниками, учебными пособіями и письменными принадлежностями, а равно удешевленіе ихъ и улучшеніе качествъ. Для достиженія этой цѣли проектомъ договора предусматривается цѣлый рядъ широкихъ объединенныхъ земскихъ мѣропріятій.

Въ числѣ такихъ объединенныхъ мѣропріятій совѣщаніе имѣетъ и земское издательство. Если не считать нѣсколькихъ единичныхъ фактовъ выпуска земствами періодическихъ органовъ и разнаго рода официальныхъ земскихъ изданій (отчеты, доклады, журналы и т. д.), то начало земской дѣятельности въ области издательства относится только къ концу прошлаго столѣтія, причемъ постепенно намѣтилось нѣсколько типовъ такой дѣятельности. Первымъ изъ нихъ, имѣющимъ исключительно общеобразовательный характеръ, является выпускъ учебныхъ, библіографическихъ и научно-популярныхъ книгъ, имѣющихъ въ

виду главнымъ образомъ потребности школьныхъ и народныхъ библіотекъ (изданія Вятскаго, а затѣмъ Саратовскаго губ. земствъ и др.). Однако эта отрасль земскаго издательства на первыхъ же шагахъ наткнулась хотя и на совершенно незаконное, но тѣмъ не менѣе на крайне важное препятствіе въ видѣ дѣйствовавшаго вплоть до освободительнаго движенія министерскаго циркуляра 1901 г., „разъяснившаго", что земства могутъ издавать исключительно произведенія, включенныя въ каталогъ изданій, допущенныхъ въ народныя школы и народныя библіотеки. Вслѣдствіе этого ограниченія, а также вслѣдствіе сложности и трудности самого дѣла, эта отрасль земскаго издательства не получила сколько-нибудь широкаго развитія, и нѣкоторое оживленіе въ этомъ отношеніи наблюдается лишь въ самое послѣднее время (напр., изданія Нижегородскаго губ. земства). Болѣе чрезвычайно широкое развитіе получаетъ въ послѣдніе годы земское издательство, имѣющее цѣлью популяризировать въ массахъ населенія свѣдѣнія, органически связанныя съ важнѣйшими спеціальными отраслями земскаго хозяйства и прежде всего съ общественной агрономіей. Все большее и большее число земствъ, не только губернскихъ, но и уѣздныхъ, выпускаютъ цѣлый рядъ брошюръ, плакатовъ, афишъ и т. д. по различнымъ вопросамъ сельскаго хозяйства. Гораздо меньшее развитіе получилъ выпускъ земствами подобныхъ же изданій по другимъ вопросамъ медико-санитарнымъ, ветеринарнымъ, пожарно-страховымъ и пр.

Третью группу земскихъ начинаній въ области издательства составляютъ попытки изданія нѣкоторыми земствами учебниковъ, приспособленныхъ къ нуждамъ мѣстныхъ школъ, а также учебныхъ пособій. Что касается земскаго издательства учебниковъ, то оно проявилось главнымъ образомъ въ изданіи учебниковъ по географіи родного края, причемъ для осуществленія поставленной задачи многія земства прибѣгали къ учрежденію спеціальныхъ конкурсовъ (напр., Полтавское, Калужское, Ярославское губернскія земства). Въ области изданія учебныхъ и наглядныхъ пособій особенно выдается дѣятельность Вятскаго губернскаго земства, выпустившаго рядъ стѣнныхъ картинъ для школъ и широко развившаго операціи организованныхъ имъ собственныхъ мастерскихъ наглядныхъ учебныхъ пособій и картинъ для волшебнаго фонаря; подобныя же мастерскія учреждены Московскимъ и Курскимъ губ. земствами и организуются еще нѣкоторыми другими земствами. Необходимо упомянуть здѣсь также о рядѣ земскихъ начинаній въ области изданія разнаго рода справочной литературы по вопросамъ школьнаго и внѣшкольнаго образованія (рекомендательные

списки и справочники Московскаго, Нижегородскаго, Харьковскаго, Олонецкаго, Владимірскаго, Ярославскаго и др. губ. земствъ). Въ самое послѣднее время развиваются попытки земствъ взять на себя организацію изданія учебниковъ и другихъ книгъ на языкахъ мѣстнаго инородческаго населенія (начинанія Уфимскаго и Таврическаго земствъ).

Очень широкое распространеніе пріобрѣтаетъ, повидимому, изданіе земствами собственныхъ „календарей", „ежегодниковъ" и т. д., уже въ настоящее время выпускаемыхъ цѣлымъ рядомъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ и преслѣдующихъ главнымъ образомъ двѣ задачи: 1) популяризировать среди массы населенія общія свѣдѣнія о текущей земской дѣятельности, и 2) сдѣлать общедоступными чисто справочныя свѣдѣнія по земскому дѣлу. Вмѣстѣ съ тѣмъ, земскіе „календари" даютъ болѣе или менѣе богатый матеріалъ обще-календарнаго характера, научно-популярнаго и прикладного содержанія и т. д.

Кромѣ перечисленныхъ выше формъ земскаго изданія, уже въ 70-хъ годахъ начали развиваться земскіе періодическіе органы печати, выпускавшіеся сначала почти исключительно губернскими земствами, а въ послѣдній періодъ также и все большимъ числомъ земствъ уѣздныхъ. Въ общемъ, всѣ земскіе періодическіе органы можно раздѣлить на нѣсколько типическихъ группъ. Одни изъ нихъ, имѣющіе большею частью еженедѣльную форму, носятъ популярный характеръ и даютъ болѣе или менѣе богатый матеріалъ не только мѣстнаго, но и общаго характера — общественно-политическаго, научно-популярнаго, прикладного и бытового. Первымъ и очень выдающимся земскимъ органомъ такого типа была „Вятская Газета", а въ настоящее время къ нему же относятся изданія Пермскаго, Нижегородскаго, Казанскаго, Черниговскаго, Волынскаго, Тульскаго, Кіевскаго, Уфимскаго и др. земствъ. Къ тому же типу можно отнести значительное число другихъ земскихъ періодическихъ органовъ, двухнедѣльныхъ, еженедѣльныхъ и пр., носящихъ болѣе спеціальный мѣстный характеръ (Олонецкаго, Московскаго, Костромского, Рязанскаго губ. земствъ), а также небольшіе органы многихъ уѣздныхъ земствъ, имѣющіе характеръ отчасти мѣстной газеты, отчасти мѣстнаго бытового справочника.

Третью группу земскихъ періодическихъ изданій составляютъ очень немногочисленные органы, представляющіе собой сборники болѣе или менѣе обширныхъ матеріаловъ и монографій по земскому дѣлу, преимущественно мѣстнаго характера (прежнія изданія Пермскаго, Херсонскаго и Черниговскаго губ. земствъ). Нѣсколько

особникомъ въ средѣ другихъ земскихъ органовъ стояла „Саратовская Земская Недѣля", дававшая богатый и разносторонній матеріалъ не только мѣстнаго, но и общеземскаго значенія; изъ существующихъ земскихъ органовъ болѣе другихъ близки къ этому типу изданія Петербургскаго и Пензенскаго губ. земствъ. Послѣднюю группу земскихъ органовъ составляетъ цѣлый рядъ изданій чисто спеціальнаго характера—медико-санитарныя и ветеринарныя „хроники", заключающія въ себѣ нерѣдко очень цѣнные матеріалы. Общее число земскихъ періодическихъ органовъ печати разнаго рода, по послѣднимъ свѣдѣніямъ (1913 г.), приближается къ сотнѣ.

Общеземскимъ совѣщаніемъ въ Уфѣ объ организаціи земскаго книгоиздательскаго и книгопродавческаго товарищества (1913 г.) поставлены на очередь слѣдующія три важныя практическія задачи земства въ издательскомъ дѣлѣ: объявленіе конкурсовъ и назначеніе премій за лучшіе учебники для народныхъ школъ; изданіе и содѣйствіе изданію лучшихъ учебниковъ, книгъ, учебныхъ и наглядныхъ пособій; изданіе народныхъ книгъ воспитательнаго, художественнаго, научно-популярнаго и практическаго характера. Вмѣстѣ съ тѣмъ, совѣщаніе признало необходимымъ организовать особое, широко поставленное справочное бюро, въ задачи котораго входитъ собираніе свѣдѣній о новыхъ изданіяхъ, составленіе систематическихъ рекомендательныхъ каталоговъ разнаго рода и выпускъ періодическаго справочника по вопросамъ учебной и популярной литературы.

Въ связи съ вопросомъ о земскомъ издательствѣ упомянемъ, что довольно значительное число земствъ (свыше 20) имѣютъ въ настоящее время собственныя типографіи или литографіи. Въ общемъ, однако же, эта отрасль земскаго хозяйства не получила пока стройнаго, продуманнаго развитія и не поставлена въ органическую связь съ земской просвѣтительной работой.

Одной изъ серьезныхъ задачъ земства въ области внѣшкольнаго образованія является музейное дѣло. Однако, въ теченіе перваго полустолѣтія земской жизни хотя и положено уже начало различнымъ сторонамъ этого дѣла, но ни одна изъ нихъ не получила еще законченной, широкой, планомѣрной постановки, а нѣкоторыя, очень существенныя, стороны земско-музейнаго дѣла остались и вовсе почти не затронутыми. Необходимо отмѣтить, прежде всего, одну общую черту, характеризующую развитіе земско-музейнаго дѣла до самаго послѣдняго времени: разнообразные, возникшіе съ теченіемъ времени, земскіе музеи создавались земствами не въ качествѣ самостоятельныхъ, или лучше сказать самодѣльныхъ, учрежденій, а въ органической связи съ тѣми или

другими отраслями земскаго хозяйства. Въ общемъ, сложившіеся пока типы земскихъ музеевъ можно свести къ слѣдующимъ типичнымъ группамъ. Наибольшее количественное распространеніе, особенно за послѣдніе годы, получили земскіе музеи, обслуживающіе земское школьное дѣло—центральные, районные и подвижные педагогическіе музеи и музеи наглядныхъ учебныхъ пособій; слѣдуетъ при этомъ отмѣтить, что въ задачи такихъ музеевъ все болѣе входятъ, наряду съ чисто педагогическими, также и общеобразовательныя функціи, и, по мѣрѣ развитія земской дѣятельности по школамъ и курсамъ для взрослыхъ, значеніе этихъ функцій, естественно, должно прогрессировать. Вторая группа земскихъ музеевъ носитъ спеціально-научный характеръ и является результатомъ производившихся земствами капитальныхъ обслѣдованій мѣстнаго края и населенія (почвенныхъ, естественно-историческихъ, экономическихъ). Третья группа земскихъ музеевъ развилась на почвѣ земско-агрономической дѣятельности и состоитъ изъ учрежденій довольно разнообразныхъ какъ по своему содержанію, такъ и по организаціи (общіе и спеціальные сельско-хозяйственные музеи, постоянные и передвижные), причемъ очень многіе изъ нихъ имѣютъ также и естественно-научные отдѣлы. Имѣется нѣсколько земскихъ кустарныхъ музеевъ, въ задачи которыхъ входятъ, впрочемъ, не столько собственно-музейныя, сколько торговыя функціи. Существуетъ, наконецъ, одинъ земскій музей древностей (Черниговскаго губернскаго земства). За самые послѣдніе годы появляются земскіе музеи чисто общеобразовательнаго характера (напр., музей Сарапульскаго уѣзднаго земства). Въ общемъ, разнаго рода музеи содержатся въ настоящее время половиной губернскихъ и нѣсколькими десятками уѣздныхъ земствъ. Въ числѣ предположеній о наиболѣе цѣлесообразномъ способѣ ознаменованія земствами 50-лѣтія земской дѣятельности однимъ изъ серьезнѣйшихъ и наиболѣе разработанныхъ является проектъ учрежденія Общеземскаго Дома-Музея, преслѣдующаго задачи отчасти собственно-музейнаго, отчасти научно-учебнаго характера; рядомъ съ этимъ въ цѣломъ рядѣ губернскихъ и отчасти уѣздныхъ земствъ разрабатываются вопросы объ учрежденіи въ связи съ этимъ выше-мѣстныхъ земскихъ музеевъ.

На I Общеземскомъ съѣздѣ по народному образованію музейное дѣло обсуждалось только секціей внѣшкольнаго образованія, которая признала необходимымъ учрежденіе во всѣхъ губернскихъ городахъ самостоятельныхъ земскихъ центральныхъ музеевъ, а въ уѣздныхъ городахъ—уѣздныхъ стаціонарно-подвижныхъ музеевъ.

Какъ видно изъ изложеннаго выше, земско-музейное дѣло

въ его цѣломъ, насколько оно развилось къ настоящему времени, почти совершенно не затронуло одной чрезвычайно важной стороны этого дѣла—художественной. Отчасти совершенно не затронуты имъ, отчасти затронуты лишь случайно и въ видѣ рѣдкихъ единичныхъ исключеній также и другія, не менѣе важныя стороны музейнаго дѣла—вопросы объ охранѣ мѣстной природы, о планомѣрной охранѣ памятниковъ старины и мѣстнаго быта и также о планомѣрной охранѣ памятниковъ самой земской дѣятельности. Есть, однако, много основаній полагать, что въ ближайшемъ же будущемъ земства уже начнутъ работать надъ устраненіемъ если не всѣхъ, то многихъ изъ отмѣченныхъ пробѣловъ. Въ этомъ отношеніи нельзя прежде всего не отмѣтить, что широкое развитіе земскаго хозяйства, взятаго во всемъ его цѣломъ, дѣлаетъ совершенно неизбѣжнымъ включеніе въ задачи земства также и систематическаго всесторонняго научнаго изученія мѣстнаго края и мѣстнаго населенія: прошлая земская работа внесла уже въ это дѣло немало чрезвычайно цѣнныхъ и солидныхъ вкладовъ, но сама по себѣ, безотносительно къ различнымъ конкретнымъ отраслямъ земскаго хозяйства, задача эта земствомъ до сихъ поръ передъ собой не ставилась. Понятно, что сколько-нибудь серьезное практическое осуществленіе ея органически связано съ широкимъ развитіемъ одной изъ важнѣйшихъ сторонъ и земско-музейнаго дѣла. Нѣкоторымъ показателемъ въ этомъ отношеніи можетъ, между прочимъ, служить то, что значительнымъ числомъ земствъ уже обращено вниманіе на правильную организацію земскихъ архивовъ, а также на организацію земскихъ справочныхъ библіотекъ, имѣющихъ довольно непосредственное отношеніе и къ музейному дѣлу. Характернымъ, хотя на первый взглядъ и мелкимъ, показателемъ предстоящаго оживленія земско-музейнаго дѣла является также возбужденіе въ одномъ изъ земствъ (Волынскомъ) вопроса о необходимости организаціи земскихъ фотографій, въ задачи которыхъ должно входить, наряду съ обслуживаніемъ различныхъ практическихъ земскихъ потребностей, также и систематическое коллекціонированіе снимковъ, представляющихъ интересъ для мѣстнаго музейнаго дѣла.

Что касается **участія земства въ выставочномъ дѣлѣ**, во многихъ отношеніяхъ тѣсно соприкасающемся съ дѣломъ музейнымъ, то земства довольно широко развили лишь организацію сельско-хозяйственныхъ и кустарно-промышленныхъ выставокъ, причемъ въ задачи послѣднихъ обыкновенно вводятся и тѣ или другія образовательныя цѣли (устройство чтеній и лекцій). Во многихъ губерніяхъ (Московской, Саратовской, Воронежской, Харьковской, С.-Петербургской, въ Ковровскомъ у. Владимірской губ.

и пр.) въ послѣдніе годы устраиваются передвижныя земскія выставки по санитарно-медицинскимъ вопросамъ, но онѣ не получили еще достаточно прочнаго развитія и представляются пока лишь болѣе или менѣе широко поставленными опытами. Въ связи съ 50-лѣтіемъ земской жизни, въ земской средѣ возникла мысль организовать грандіозную общеземскую выставку въ Москвѣ, но, къ сожалѣнію, дѣло это отцвѣло, не успѣвши расцвѣсть, главнымъ образомъ вслѣдствіе огромности связанныхъ съ нимъ расходовъ. На мѣстахъ, однако же, повидимому, осуществится значительное число земскихъ юбилейныхъ выставокъ мѣстнаго характера.

Области театра и общественныхъ развлеченій, если не считать содѣйствія устройству школьныхъ спектаклей и школьныхъ развлеченій, земская дѣятельность пока, можно сказать, еще почти не коснулась, но имѣются уже несомнѣнные признаки того, что и этого рода мѣропріятія въ ближайшемъ будущемъ войдутъ въ и безъ того уже широкую сферу земскаго хозяйства. Такъ, имѣются уже единичныя земскія ассигнованія на содѣйствіе народному театру (Осинскаго, Оханскаго, Вельскаго земствъ). Нѣсколькими уѣздными земствами (напр., Александрійскимъ, Мелитопольскимъ) организованы собственные кинематографы, а въ нѣкоторыхъ губернскихъ (Казанскомъ, Полтавскомъ) и во многихъ уѣздныхъ земствахъ разрабатываются широкіе планы земской кинематографіи; Новгородское губернское земство выдвинуло на очередь также вопросъ объ объединенной земской организаціи въ этой области. Секціей Общеземскаго съѣзда по народному образованію вынесены принципіальныя резолюціи о необходимости ввести въ цѣпь мѣропріятій по внѣшкольному образованію какъ театръ для народа, такъ и кинематографъ.

Другими двумя резолюціями той же секціи въ кругъ земскихъ задачъ по внѣшкольному образованію включены также мѣропріятія, направленныя къ физическому и эстетическому образованію населенія, и устройство образовательныхъ экскурсій. Что касается практической земской работы, то, насколько можно судить по имѣющимся въ нашемъ распоряженіи матеріаламъ, содѣйствіе физическому развитію взрослаго населенія, и въ частности спорту, ею пока еще совершенно не затронуто. Не затронуто ею также и содѣйствіе эстетическому развитію населенія, понимая подъ этимъ работу вплоть до понятіемъ его музыкальности (въ формѣ, напр., содѣйствія организаціи сельскихъ хоровъ, оркестровъ и т. д.). Въ области же экскурсіоннаго дѣла пока имѣются лишь единичные случаи земскихъ ассигновокъ на экскурсіи сельско-хозяйственнаго характера крестьянъ (въ Финляндію и за границу) и на выставки (въ т. ч. на послѣднюю Кіевскую).

Развитіе всѣхъ тѣхъ разнообразныхъ формъ внѣшкольнаго образованія, о которыхъ шла до сихъ поръ рѣчь, въ общемъ, происходило внѣ общей органической связи между этими различными формами, каждая изъ которыхъ развивалась самостоятельно и независимо отъ другихъ. До самаго послѣдняго времени внѣшкольное образованіе не имѣло общаго единаго центра, подобнаго, напримѣръ, начальной школѣ въ области земско-школьной дѣятельности, около котораго могли бы сконцентрироваться всѣ виды и формы образованія взрослаго населенія. Только въ самомъ концѣ перваго полустолѣтія земской жизни съ совершенной ясностью опредѣлилось, что такимъ центромъ должно у насъ стать совершенно новое и своеобразное общественно-просвѣтительное учрежденіе—народный домъ. Въ высшей степени замѣчательна при этомъ та быстрота, съ которой происходитъ на нашихъ глазахъ кристаллизованіе этой новой формы и то единство процесса, которое наблюдается одновременно въ различныхъ земствахъ, независимо другъ отъ друга приходящихъ къ рѣшеніямъ, какъ нельзя болѣе гармонирующимъ другъ съ другомъ. Очень немного лѣтъ тому назадъ нигдѣ не заходило даже и рѣчи о народномъ домѣ, какъ сколько-нибудь значительно распространенномъ сельскомъ образовательномъ учрежденіи, но почва для него, очевидно, быстро созрѣвала въ растущей практикѣ каждаго изъ разнообразныхъ земскихъ мѣропріятій по внѣшкольному образованію.

Съ наибольшей опредѣленностью и принципіальной продуманностью значеніе народнаго дома въ области этихъ мѣропріятій проведено въ планъ, принятомъ Уфимскимъ губ. земствомъ. По этому плану въ губернскомъ городѣ долженъ быть устроенъ губернскій земскій музей-выставка, въ задачи котораго входятъ: устроеніе періодическихъ выставокъ, содѣйствіе постановкѣ народнаго театра, народный кинематографъ, картинная галлерея. Въ каждомъ уѣздномъ городѣ устраивается народный домъ, сосредоточивающій въ себѣ всѣ земскія учрежденія внѣшкольнаго образованія общеуѣзднаго значенія (стаціонарно-подвижной музей, центральная библіотека-читальня, кинематографъ, картинная галлерея, книжный складъ). Основаніемъ уѣздной сѣти учрежденій внѣшкольнаго образованія должны быть волостные (районные) народные дома; наконецъ, рядомъ съ начальной школой въ каждомъ районѣ съ 3-хверстнымъ радіусомъ должна быть создана и сельская ячейка внѣшкольнаго образованія. Уфимское земство приступило уже къ практическому осуществленію своего плана, ассигновавъ на первый годъ 67 т. р. Нѣсколько иную постановку дастъ народнымъ домамъ Пермское губернское земство, также уже осуществля-

вопрос свой планъ и ассигновавшее 20 т. р. въ учрежденный для этой цѣли фондъ по этому плану, народные дома должны возникать по свободному почину самого мѣстнаго населенія и должны объединять въ себѣ всѣ мѣстныя просвѣтительныя и общественныя организаціи. Въ каждомъ домѣ, по пермскому плану, должны быть: библіотека-читальня, аудиторія, помѣщеніе для собраній всѣхъ мѣстныхъ общественныхъ организацій; народный домъ долженъ играть также роль клуба, гдѣ каждый можетъ найти себѣ и мѣсто отдыха и разумныя развлеченія. По проекту Нижегородскаго губернскаго земства предполагается организовать въ губерніи сѣть уѣздныхъ земскихъ музеевъ-библіотекъ. Тотъ же вопросъ о народныхъ домахъ разрабатывается Полтавскимъ губ. и нѣкоторыми уѣздными земствами, причемъ имѣются уже уѣзды, разработавшіе и осуществляющіе уѣздныя сѣти народныхъ домовъ (напр. Красноуфимское у. земство). Все это земское движеніе, получающее все болѣе и болѣе широкое развитіе, находится въ полномъ соотвѣтствіи съ постановленіями секціи I-го Общеземскаго съѣзда по народному образованію, которая признала, что основной ячейкой внѣшкольнаго образованія долженъ быть районный (на одну и нѣсколько волостей) народный домъ, включающій районную библіотеку-читальню, сцену и залъ для театра, кинематографа и чтеній и помѣщеніе для прочихъ видовъ внѣшкольнаго образованія; внѣшкольныя же учрежденія, обслуживающія весь уѣздъ или всю губернію, должны быть сгруппированы при уѣздныхъ и губернскихъ музеяхъ.

Въ формѣ народныхъ домовъ мы присутствуемъ при быстромъ нарожденіи новаго, чрезвычайно интереснаго, общественно-просвѣтительнаго учрежденія, открывающаго самое широкое поле для жизненнаго творчества. Пока эти учрежденія развиваются главнымъ образомъ въ видѣ учрежденій районныхъ, но имѣются уже и народные дома мѣстные; въ ближайшемъ же будущемъ, повидимому, развитіе этихъ двухъ формъ народныхъ домовъ пойдетъ двумя параллельными теченіями: съ одной стороны, главнымъ образомъ по иниціативѣ земствъ, будутъ создаваться народные дома уѣзднаго и районнаго типа, играющіе роль земскихъ просвѣтительныхъ и административныхъ центровъ; съ другой стороны, по иниціативѣ поселковыхъ культурныхъ обществъ, будутъ расти сельскіе народные дома мѣстнаго типа. Въ настоящее время уже вполнѣ выяснилось, что въ этомъ послѣднемъ отношеніи выдающуюся роль будутъ играть различныя мѣстныя общественныя организаціи и въ особенности кооперативы. Въ Пермской, Полтавской и др. губерніяхъ **кооперативы являются самыми**

горячими и самыми живыми проводниками идей народныхъ домовъ. Широкое развитіе послѣднихъ на основѣ органическаго взаимодѣйствія земства и кооперціи, несомнѣнно, обезпечиваетъ дѣлу чрезвычайно жизненную постановку.

Для полноты освѣщенія земской дѣятельности въ области внѣшкольнаго образованія, намъ осталось отмѣтить еще нѣсколько земскихъ мѣропріятій сравнительно второстепеннаго значенія. Нѣкоторыми земствами дѣлались и дѣлаются попытки удовлетворенія образовательныхъ потребностей заключенныхъ въ мѣстныхъ арестныхъ домахъ, а также больныхъ, находящихся въ земскихъ больницахъ (главнымъ образомъ учрежденіемъ небольшихъ библіотечекъ), но, въ общемъ, дѣло это далеко не получило такого развитія, какъ это было бы желательно. Своеобразной формой содѣйствія земства внѣшкольному образованію является также получившая довольно широкое распространеніе безплатная раздача литературы; прежде всего такая раздача появилась въ земской практикѣ въ формѣ раздачи избранной литературы оканчивающимъ земскія школы, затѣмъ такая же раздача стала практиковаться по отношенію къ лицамъ, доставляющимъ земству разнаго рода свѣдѣнія (корреспондентамъ земскихъ статистическихъ бюро), но самое широкое развитіе получило это мѣропріятіе въ формѣ безплатнаго распространенія разнаго рода спеціальной, главнымъ образомъ сельско-хозяйственной, литературы. Въ разгарѣ освободительнаго движенія нѣсколькими земствами было организовано распространеніе среди населенія популярной политической литературы, но операція эта была признана выходящею изъ законныхъ рамокъ земской дѣятельности.

Общее завѣдываніе мѣропріятіями по внѣшкольному образованію въ большинствѣ земствъ лежитъ на тѣхъ же органахъ, которые созданы земствами для завѣдыванія ими народнаго образованія вообще—завѣдующихъ народнымъ образованіемъ и комиссіяхъ по вопросамъ народнаго образованія,—органахъ, въ различныхъ земствахъ носящихъ разныя названія и имѣющихся пока далеко еще не во всѣхъ земствахъ. Однако нѣсколькими губернскими (напр., Вятскимъ) и уѣздными земствами учреждены уже спеціальныя должности завѣдующихъ внѣшкольнымъ образованіемъ. Секція I-го Общеземскаго съѣзда по народному образованію рѣшительно высказалась именно за такую спеціализацію и признала, что для наиболѣе успѣшнаго завѣдыванія дѣломъ внѣшкольнаго образованія въ каждомъ районѣ, уѣздѣ и губерніи земствомъ должны быть учреждены особые агенты, а для

направленія дѣятельности по внѣшкольному образованію должны быть организованы районные, уѣздные и губернскіе совѣты по внѣшкольному образованію. Очень существеннымъ дефектомъ въ существующей земской организаціи по внѣшкольному образованію было до самаго послѣдняго времени крайнее несовершенство, разнообразіе и случайность ея статистическаго освѣщенія. Первымъ Общеземскимъ съѣздомъ по статистикѣ народнаго образованія принятъ рядъ постановленій также и по статистикѣ внѣшкольнаго образованія, и надо думать, что благодаря этому дѣло будетъ существенно улучшено, а главное—въ него будутъ внесены столь важныя для каждой статистики начала единства и однородности статистическаго учета.

Что касается существующихъ источниковъ по статистикѣ внѣшкольнаго образованія, то положеніе ихъ таково, что не даетъ никакой возможности дать сколько-нибудь полное статистическое освѣщеніе земской дѣятельности по внѣшкольному образованію. Въ этомъ отношеніи мы принуждены поэтому ограничиться приведеніемъ лишь нѣсколькихъ отрывочныхъ данныхъ, все же дающихъ общее представленіе о ростѣ этой дѣятельности. По даннымъ 1893 г. общая сумма расходовъ всѣхъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ на всѣ отрасли внѣшкольнаго образованія не достигала 60 т. р.; въ 1909 г., по даннымъ „сводки" къ Общеземскому съѣзду по народному образованію, цифра этого расхода (только по 301 уѣздному и 20 губернскимъ земствамъ) достигла уже 858 т. р.; къ юбилейному земскому году цифра эта, несомнѣнно, должна быть значительно увеличена, но размѣры ея, къ сожалѣнію, установить нѣтъ возможности. Очевидно, во всякомъ случаѣ, что въ этой отрасли земской дѣятельности наблюдается очень быстрое развитіе; тѣмъ не менѣе несомнѣнно, что земскія затраты на тѣло внѣшкольнаго образованія представляются еще совершенно ничтожными, если имѣть въ виду не процентное ихъ возрастаніе и не сравненіе абсолютныхъ цифръ, а сопоставленіе ихъ итоговъ съ тѣми огромными затратами, какія пока пришлись бы для того, чтобы довести эту часть земскаго хозяйства хотя бы до того, также очень невысокаго, уровня, до котораго доведено уже земское хозяйство въ области начальнаго народнаго образованія.

Въ дополненіе къ этимъ бюджетнымъ даннымъ приведемъ еще данныя о движеніи самой важной и сравнительно развитой отрасли земскихъ мѣропріятій по внѣшкольному образованію земско-библіотечнаго дѣла. Въ 1892 г. было извѣстно о существованіи только 38 сельскихъ публичныхъ библіотекъ; къ концу 90-хъ годовъ общее число народныхъ библіотекъ-читаленъ, содержимыхъ

при участіи земствъ, превысило уже 3.000; по даннымъ же „сводки" Общеземскаго съѣзда число народныхъ библіотекъ (только по 150 уѣздамъ) превысило уже 12.000. Правда, библіотеки эти, какъ мы уже отмѣчали выше, въ огромномъ большинствѣ, представляются крайне жалкими учрежденіями, располагающими лишь ничтожнымъ бюджетомъ, но все же и эти цифры иллюстрируютъ тотъ же несомнѣнный процессъ быстраго роста, на который указываютъ и приведенныя выше бюджетныя данныя.

Окидывая, въ заключеніе, однимъ общимъ взглядомъ всю пройдую земскую дѣятельность по внѣшкольному образованію, необходимо прежде всего отмѣтить, что почти всѣ ея отрасли появились первоначально не въ качествѣ самостоятельныхъ земскихъ мѣропріятій, а въ качествѣ естественнаго развитія и осложненія земской работы въ другихъ областяхъ земскаго хозяйства и прежде всего въ области школьнаго образованія. Долгое время дѣятельность эта трактовалась земцами, какъ нѣчто случайное, и носила на себѣ печать скорѣе благотворительности, чѣмъ серьезнаго земскаго дѣла, равноправнаго съ другими отраслями земскаго хозяйства. Въ послѣдній періодъ взглядъ этотъ однако почти уже изжилъ свое время, и Общеземскій съѣздъ зафиксировалъ эту эволюцію, принявъ категорическую формулу, что „внѣшкольное образованіе должно занять самостоятельное мѣсто въ ряду мѣропріятій, направленныхъ къ поднятію культурнаго уровня населенія, и быть признано со стороны общества и государства во всякомъ случаѣ не менѣе цѣннымъ, чѣмъ образованіе школьное, и должно быть признано одинаково необходимымъ". Въ общемъ процессѣ развитія земскихъ мѣропріятій по внѣшкольному образованію необходимо отмѣтить, во-первыхъ, ту крупную иниціативную роль, которую играли и играютъ здѣсь губернскія земства, причемъ въ земской средѣ получила довольно широкое распространеніе общая идея, что дѣло это, въ ближайшее по крайней мѣрѣ время, когда уѣздныя земства поглощены работой по введенію всеобщаго обученія, и по существу должно лежать главнымъ образомъ на плечахъ губернскихъ земствъ. Второй характерной особенностью эволюціи этой отрасли земскаго хозяйства въ послѣдніе годы, когда она привлекла къ себѣ серьезное земское вниманіе, является та сравнительно большая планомѣрность и принципіальность, которая вводится въ ея постановку: въ основу организаціи дѣла внѣшкольнаго образованія почти во всѣхъ земствахъ сразу же кладутся тѣ въ высшей степени важныя принципіальныя начала, которыя вырабатывались въ другихъ, болѣе старыхъ отрасляхъ земской дѣятельности только путемъ медленнаго историческаго процесса. Но фор-

мулировкѣ Общеземскаго съѣзда начала эти сводятся къ слѣдующимъ основнымъ положеніямъ: широкое участіе мѣстнаго населенія въ организаціи и веденіи мѣропріятій по внѣшкольному образованію, сосредоточеніе всего дѣла внѣшкольнаго образованія въ мѣстныхъ органахъ общественнаго самоуправленія и обезпеченіе всѣхъ слоевъ населенія соотвѣтствующими ихъ потребностямъ и запросамъ видами внѣшкольнаго образованія, связанными въ одну органическую систему на условіи общедоступности каждаго изъ этихъ видовъ, и планомѣрности проведенія его въ жизнь и коллегіальности какъ въ организаціи, такъ и въ веденіи дѣла.

Давая общую оцѣнку положенія внѣшкольнаго образованія въ земствѣ, хозяйствѣ къ концу перваго полустолѣтія земской жизни, приходится констатировать, что земства, въ общемъ, положили начало почти всѣмъ отраслямъ этого дѣла, намѣтили многія важныя основы для практическаго ихъ развитія, а нѣкоторыми земствами сдѣланы уже и первые серьезные шаги для широкаго практическаго осуществленія общественной организаціи внѣшкольнаго образованія въ жизни. Если, однако, имѣть въ виду, что конечной задачей земства въ этой области является возможно болѣе полное, широкое и всестороннее удовлетвореніе образовательныхъ и эстетическихъ потребностей всей массы взрослаго населенія, то очевидно, что здѣсь, въ цѣломъ, передъ земствомъ лежитъ еще почти вся огромная творческая работа, необходимая для достиженія этой цѣли. Выполненіе этой работы составляетъ едва ли не самую важную и самую неотложную задачу земства во второмъ пятидесятилѣтіи его жизни.

Б. Б. Веселовскій.

Всеобщее обученіе и земство

Вопросъ объ осуществленіи всеобщаго начальнаго обученія въ земскихъ губерніяхъ въ настоящее время, благодаря полуувѣковой работѣ земствъ и значительному притоку средствъ съ 1908 г., уже близокъ къ своему разрѣшенію. Впервые этотъ вопросъ былъ выдвинутъ земствами еще въ началѣ 70-хъ годовъ, и тогда же подъ вліяніемъ земскихъ ходатайствъ заинтересовалось имъ и министерство нар. пр. Однако въ то время можно было лишь мечтать объ осуществленіи всеобщаго обученія, практически же приходилось дѣлать только первые шаги: приходилось вырабатывать самый типъ начальной школы, заботиться о подготовкѣ удовлетворительнаго персонала учащихъ и т. д. и т. д.

Улучшеніе школы, въ связи съ введеніемъ новымъ уставомъ о воинской повинности льготъ для грамотныхъ, сильно увеличило тягу населенія къ школѣ, и передъ земствами уже въ 70-хъ г.г. чрезвычайно остро всталъ вопросъ объ увеличеніи числа школъ, соотвѣтственно спросу на нихъ. Съ другой стороны, жизнь заставляла земства все болѣе и болѣе отказываться отъ первоначальнаго взгляда на роль земскихъ учрежденій въ школьномъ дѣлѣ,— именно отъ той точки зрѣнія, что задача земства должна заключаться лишь въ „поощреніи" инициативы сельскихъ обществъ. Земства начинаютъ увеличивать свои пособія и къ 80-мъ г.г. принимаютъ на себя главную массу расходовъ, требуя отъ сельскихъ обществъ лишь бо́льшихъ или меньшихъ „доплатъ".

Несмотря на ограниченность средствъ, къ концу 70-хъ годовъ земствамъ удается достигнуть весьма существенныхъ результатовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ является мысль конкретно выяснить вопросъ объ осуществимости всеобщаго обученія. Первые расчеты въ этомъ смыслѣ произвело Тверское земство, а затѣмъ и нѣкоторыя другія. Наступившая въ 80-хъ г.г. реакція, когда дальнѣйшее существованіе земской школы было поставлено подъ сомнѣніе, задержала количественный ростъ школъ и земскихъ ассигнованій,

хотя внутренняя сторона земской школы не переставала развиваться и въ это время. Такъ, земства начинаютъ принимать большее участіе въ снабженіи школъ учебниками, въ качествѣ ближайшей практической задачи выдвигается вопросъ объ улучшеніи школьныхъ помѣщеній и пр.

Съ начала 90-хъ годовъ въ культурной дѣятельности земства наступаетъ сильный подъемъ, и во главу этой дѣятельности ставится вопросъ о широкомъ развитіи народнаго образованія —школьнаго и внѣшкольнаго,—и въ частности объ осуществленіи всеобщаго обученія. Губернскія земства, до того времени не вмѣшивавшіяся въ дѣло начальнаго образованія, принимаютъ на себя разработку плана мѣропріятій, а мѣстами и объединеніе ихъ. За 1893—96 г.г. 24 губернскихъ земства изъ 34 возбуждали вопросъ о всеобщемъ обученіи, при этомъ нѣкоторыя выработали весьма детальные планы; во главѣ шло Московское, а затѣмъ Олонецкое. Послѣднее уже въ 1897 г. получило на осуществленіе школьной сѣти пособіе изъ казны. Къ заполненію сѣтей приступили тогда и нѣкоторыя уѣздныя земства. Но тутъ опять-таки пришлось столкнуться съ роковымъ вопросомъ о недостаткѣ средствъ. Опасаясь подавленія своей самостоятельности, и безъ того крайне ограниченной въ данной области,—земства отклоняютъ въ это время мысль о возможности пособій изъ казны и ходатайствуютъ объ освобожденіи ихъ отъ тѣхъ или другихъ „обязательныхъ" расходовъ, о передачѣ на народное образованіе суммъ дорожнаго капитала, образованнаго закономъ 1 іюня 1895 г., и т. д., но безуспѣшно. Законъ 12 іюня 1900 г. о предѣльности обложенія стѣснилъ земства еще болѣе и заставилъ ихъ ходатайствовать объ отмѣнѣ фиксаціи, о снятіи съ нихъ обязательныхъ расходовъ и пр. Но все это было опять-таки безуспѣшно. Не видя выхода изъ создавшагося положенія, земства начинаютъ склоняться къ мысли о неизбѣжности казенныхъ пособій, при условіи нестѣсненія ими самостоятельности земствъ. Въ такомъ смыслѣ высказались многія земскія собранія, въ связи съ проектомъ г. Фармаковскаго, въ 1903—04 г.г.

Событія 1905—06 г.г. сильно ускорили разрѣшеніе вопроса объ осуществленіи всеобщаго обученія, какъ ближайшей очередной задачи, и уже съ 1907 г. начинается выдача пособій земствамъ изъ казны. Законъ 3 мая 1908 г. придалъ этому дѣлу болѣе оформленный характеръ.

До 1908 г. главное бремя затратъ на начальную школу несли земства и сельскія общества; министерство нар. пр. затрачивало на это самыя ничтожныя суммы. Такъ, въ 1897 г. имъ было ассигновано 1.484 т. р., въ 1906 г.—7.034 т. р. Въ 1906 г. на содер-

Александръ Николаевичъ
ПОПОВЪ.

ваніе начальныхъ училищъ вѣдомства министерства нар. пр. было израсходовано 25,3 м. р., въ томъ числѣ земствами 15,9, городами 6,2 и министерствомъ 3,2 м. р. Кромѣ того казна участвовала (съ 1882 г.) въ расходахъ на церковныя школы. Всего къ 1908 г. на начальныя школы казна тратила 15,6 м. р., изъ нихъ по смѣтѣ Св. Синода 7,4 м. р.

Закономъ 3 мая 1908 г. и послѣдующими цифра ежегоднаго пособія изъ казны на осуществленіе всеобщаго обученія увеличена на 48,9 м. р., не считая ссудъ и пособій на школьное строительство (законы 22 іюня 1909 г. и 23 іюня 1912 г.). Эти средства далеко не отвѣчаютъ дѣйствительной потребности, но все же благодаря имъ явилась возможность сдѣлать въ короткое время крупный шагъ впередъ. Согласно земскимъ планамъ въ большинствѣ уѣздовъ всеобщность обученія должна осуществиться въ 10-лѣтній срокъ, приблизительно къ 1918—20 г.г. Къ 1913 г. всеобщее обученіе стало фактомъ уже въ 9 уѣздахъ.

Однако, несмотря на такіе успѣхи, не приходится закрывать глаза и на нѣкоторые серьезные вопросы, все настойчивѣе выдвигаемые жизнью. Уже скоро обнаружилось, что большинство земскихъ смѣтъ и плановъ, составленныхъ наспѣхъ и нерѣдко на основаніи неточныхъ расчетовъ (относительно учета дѣтей школьнаго возраста), требуетъ коррективовъ, и теперь рядъ земствъ перерабатываетъ ихъ. Такимъ образомъ, выясняется, что потребуется гораздо больше средствъ, чѣмъ предполагалось ранѣе. Откуда же достать ихъ? Извѣстно, что проектъ финансоваго закона, которымъ предусматривалось ежегодное увеличеніе ассигнованій на всеобщее обученіе на 10 м. р., потерпѣлъ въ Гос. Совѣтѣ аварію, и до сихъ поръ прочный фундаментъ подъ казенныя пособія не подведенъ. Еще менѣе удовлетворена нужда въ средствахъ на школьное строительство. По разнымъ подсчетамъ на это необходимо около 361—400 м. р., въ настоящее же время выдается лишь около 25 м. р. Большинство земствъ при этомъ не выработало еще и плановъ школьнаго строительства.

Законъ 3 мая условіемъ полученія пособія ставитъ безплатность обученія и освобожденіе сельскихъ обществъ отъ „хозяйственныхъ расходовъ" на школы. Иначе дѣло обстоитъ съ расходами на постройку школъ: во многихъ случаяхъ къ значительнымъ затратамъ на это привлекаются сельскія общества, вслѣдствіе чего, помимо всего другого, принципъ безплатности обученія долженъ претерпѣвать существенныя ограниченія. Создающееся противорѣчіе—обязанность допускать въ школу учащихся изъ тѣхъ

селеній, которыя въ постройкѣ школы участія не принимали, живетъ рѣшаетъ различными обходными путями.

Возлагать большія надежды на казенныя пособія въ дѣлѣ постройки школъ едва ли приходится; здѣсь на первомъ мѣстѣ позаботиться о предоставленіи земствамъ доступнаго кредита, который позволилъ бы въ короткій срокъ выполнить ряд капитальныхъ затратъ. Но слѣдуетъ сдѣлать оговорку: отсутствіе у земскихъ управъ возможности дѣйствительно руководить массовой постройкой въ короткій срокъ можетъ сопровождаться рядомъ нежелательныхъ послѣдствій и вызывать впослѣдствіи напрасныя траты на ремонтъ. Постройка должна быть поставлена, конечно, широко, но не слѣдуетъ переходить и той грани, за которой все это сложное дѣло остается фактически въ рукахъ десятниковъ, подрядчиковъ и сельскихъ обществъ.

Пособія, въ ихъ настоящемъ видѣ, имѣютъ много крупныхъ недостатковъ. Они прежде всего стѣсняютъ самостоятельность органовъ мѣстнаго самоуправленія, и это уже успѣло рѣзко сказаться. Достаточно упомянуть о правилахъ 1912 г. о нар. библіотекахъ, объ исторіи съ перечисленіемъ земскихъ училищъ въ министерскую пенсіонную кассу, о запрещеніяхъ (напр., въ Уфимской губ.) училищамъ даже давать свѣдѣнія въ земскія управы безъ разрѣшенія инспекціи, и т. д. и т. д. Все это—проявленіе опредѣленной системы, имѣющей въ виду оттѣснить земство отъ дѣла начальнаго нар. образованія и бюрократизировать школу, и все это строится на циркулярахъ, издаваемыхъ въ „дополненіе“ и „разъясненіе“ закона.

Далѣе, „соглашенія“ земствъ съ министерствомъ въ настоящее время покоятся на зыбкомъ фундаментѣ: дѣло тянется, какъ извѣстно, до того, что министерство уже по осуществленіи „соглашенія“ предъявляетъ дополнительныя требованія (напр., объ увеличеніи содержанія учащимъ министерскихъ училищъ).

Выдача пособій поставлена, затѣмъ, такимъ образомъ, что мѣстныя особенности игнорируются, подводятся подъ одинъ шаблонъ. Мы не говоримъ уже о томъ, что земствамъ пришлось въ значительной мѣрѣ отказаться отъ вырабатывавшихся ими системъ (относительно прибавокъ за выслугу лѣтъ и проч.), но и въ самой основѣ дѣло построено на шаблонѣ: пособіе высчитается по расчету на комплектъ въ 50 учащихъ. Въ дѣйствительности же школьные комплекты ниже и притомъ по отдѣльнымъ губерніямъ колеблются весьма сильно (отъ 27 до 48). Въ

результатѣ страдаютъ мѣстности рѣже населенныя, т. е. болѣе бѣдныя.

Укажемъ далѣе на двойственность въ дѣлѣ: пособія выдаются и на „планы" церковнаго вѣдомства и на земскіе „планы". Земскія школы, какъ всѣмъ извѣстно, лучше оборудованы и лучше поставлены, въ на ворѣ за ними такъ или иначе принимаетъ участіе само общество; церковно-приходскія же школы по-прежнему остаются совершенно обособленными. Въ „сѣть" субсидируемыхъ школъ не входятъ школы грамоты, и благодаря этому, какъ показываетъ перепись 1911 г., число послѣднихъ до крайности сократилось, или, иначе говоря, произошла перемѣна названій школъ: вмѣсто школъ грамоты появились „церковно-приходскія". Все это создаетъ несправедливую неравномѣрность для отдѣльныхъ селеній, случайно попавшихъ въ земскую или церковную „сѣть".

Вопросъ о сосредоточеніи всѣхъ школъ въ вѣдомствѣ министерства остро стоитъ и въ Гос. Думѣ, и въ земствахъ, ряду которыхъ прекращаетъ выдачу пособій школамъ духовнаго вѣдомства.

Далѣе, пособія выдаются лишь на элементарныя начальныя школы (за ничтожными исключеніями), тогда какъ жизнь ставитъ передъ земствами въ качествѣ очередной задачи развитіе сѣти высшихъ начальныхъ училищъ различныхъ типовъ.

Казенныя пособія сильно отразились на всемъ бюджетѣ земства и въ особенности на структурѣ затратъ ихъ на народное образованіе. И въ земствахъ, и въ литературѣ уже указывалось, что выдача пособій лишь на содержаніе учащихъ тяжело отражается на др. сторонахъ школьнаго дѣла и въ особенности на внѣшкольномъ образованіи, на которое теперь отпускаются грошовыя субсидіи.

Мы перечислили наиболѣе существенные недостатки дѣйствующей системы пособій, но кромѣ того имѣется еще немало другихъ. Нѣкоторые изъ нихъ могли бы быть смягчены, если бы губернскія земства выступили въ данной области болѣе активно, не устранялись бы отъ участія въ осуществленіи мѣропріятій по постепенному всеобщему обученію. Въ настоящее время сознаніе необходимости для губернскаго земства не оставаться въ сторонѣ распространяется все шире и шире.

Однако въ основѣ своей недостатки создавшагося положенія столь ощутительны, что естественно выдвигается вопросъ о коренныхъ мѣрахъ; каковы должны быть эти мѣры—на этотъ счетъ существуютъ разные взгляды. Съ своей стороны, мы полагаемъ, что впредь до радикальнаго улучшенія земскихъ фи-

нансовъ пособія неизбѣжны, но выдача ихъ должна быть построена совершенно на иныхъ началахъ. Передъ земской школой стоитъ сейчасъ грозная опасность утраты ея общественнаго характера и бюрократизація. Земство не можетъ и не должно отказаться отъ взращеннаго его долгими усиліями дѣтища и должно добиваться измѣненія субсидированія, построеннаго сейчасъ не на твердомъ основаніи закона, а на „соглашеніяхъ" съ вѣдомствомъ.

Осуществленіе всеобщаго обученія выдвинуло передъ земствами цѣлый рядъ крупнѣйшихъ задачъ, надъ разрѣшеніемъ которыхъ предстоитъ еще много поработать. Теперь уже совершенно не представляется возможнымъ продолжать довольствоваться существующимъ типомъ трехгодичной начальной школы, и, сознавая это, земства одно за другимъ приступаютъ къ устройству школъ повышеннаго типа (съ 1908 г. школы съ 6-годичнымъ курсомъ и др.), увеличиваютъ число четырехгодичныхъ однокомплектныхъ и двукомплектныхъ школъ; законъ 25 іюня 1912 г. даетъ возможность учреждать „высшія нач. училища", и, надо думать, земства имъ широко воспользуются, когда будутъ удовлетворены наиболѣе неотложныя нужды.

Быстрый ростъ числа школъ вызвалъ, конечно, усиленный спросъ на учительскій персоналъ, образовательный уровень котораго долженъ былъ естественно повыситься. Это, въ самомъ дѣлѣ, и подтверждаютъ статистическія данныя.

По подсчетамъ комиссіи III Гос. Думы, при заполненіи школьныхъ сѣтей потребуется болѣе 20 тыс. учащихъ въ годъ, тогда какъ всѣ имѣющіяся учительскія семинаріи (къ 1914 г. 105, въ т. ч. 6 земскихъ) и педагогическіе курсы могутъ дать не болѣе 3¾ тыс. Много учащихъ для начальныхъ школъ даютъ женскія гимназіи, но: 1) это гораздо все недостаточно и 2) абитуріенткамъ гимназій обычно недостаетъ педагогической подготовки. Чтобы удовлетворить данную потребность, понадобилось бы открыть до 600 семинарій. Нечего однако и думать о возможности осуществленія этого; приходится изыскивать болѣе простые способы. Въ настоящее время земства пришли къ мысли организовывать двухгодичные педагогическіе курсы для лицъ, окончившихъ среднюю школу. Нѣсколько подобныхъ курсовъ уже устроено.

Въ земской средѣ довольно сильно теченіе, полагающее, что подготовка учащихъ должна быть предметомъ заботъ правительства. Однако съ такимъ взглядомъ согласиться никакъ нельзя:

земства должны стремиться не выпускать по возможности этого дѣла изъ своихъ рукъ. Черезъ учителя, воспитаннаго въ общественной школѣ, земства, устранивъ имѣ отъ вліянія на педагогическую сторону начальной школы, естественнѣе всего могутъ вліять на эту школу. **Земства должны дать начальной школѣ земскаго же учителя, а не чиновника министерства нар. пр.**

О томъ, что существующее положеніе начальной школы и отношеніе къ ней земства крайне ненормальны,—объ этомъ въ земской средѣ двухъ мнѣній не существуетъ. Положенія 1864, 1874 и 1890 г.г. низвели роль земствъ до роли органовъ, имѣющихъ лишь попеченіе о хозяйственной сторонѣ школы. Министерство, съ своей стороны, всегда стремилось еще болѣе ограничить компетенцію земства, а послѣднее время проявляетъ въ этомъ отношеніи особенную настойчивость: съ его точки зрѣнія земство лишь одинъ изъ „жертвователей". **Полная передача всего дѣла нач. нар. образованія въ общественныя, земскія, руки является одной изъ насущнѣйшихъ задачъ.** До осуществленія же этого земствамъ надлежитъ обратить особенное вниманіе на **организацію управленія школьнымъ хозяйствомъ.** Школьныя комиссіи, бюро, институты „завѣдывающихъ школьнымъ хозяйствомъ" и т. д. и т. д.—все это должно получить въ земствахъ самое широкое развитіе, и большинство земствъ послѣднее время уже обратило на это серьезное вниманіе. Къ сожалѣнію, тутъ приходится сталкиваться съ массой препятствій—съ трудностями относительно утвержденія приглашаемыхъ лицъ и съ подысканіемъ ихъ. **Попытки устройства курсовъ для подготовки завѣдующихъ отдѣлами народнаго образованія** дѣлаются теперь Народнымъ Университетомъ А. Л. Шанявскаго въ Москвѣ и Педагогической Академіей въ С.-Петербургѣ, но все это пока лишь въ зародышѣ.

Послѣднее время земствами обращено вниманіе также на упорядоченіе снабженія школъ учебниками, книгами и учебными пособіями, и съ этою цѣлью образуется общеземское товарищество для книжной торговли и издательства. Это въ высшей степени важное дѣло, надо полагать, получитъ въ недалекомъ будущемъ надлежащее развитіе.

Укажемъ, наконецъ, что вопросъ объ участіи учащихъ земскихъ школъ въ пенсионной кассѣ министерства до сихъ поръ остается нерѣшеннымъ въ желательномъ для земствъ смыслѣ, и сейчасъ во многихъ губерніяхъ учителямъ приходится состоять одновременно участниками двухъ кассъ—казенной и земской. Единственно правильнымъ рѣшеніемъ въ данномъ случаѣ представ-

вляется учрежденіе общеземской пенсіонной кассы для всѣхъ земскихъ работниковъ, въ томъ числѣ и для учащихъ, о чемъ уже возбудили ходатайства нѣкоторыя земства.

Въ настоящей краткой статьѣ мы не имѣли возможности не только подробно развить, но даже сколько-нибудь полно перечислить всю ту массу задачъ, которыя выдвигаются въ связи съ осуществленіемъ всеобщаго обученія. Работая надъ постиженіемъ всеобщаго начальнаго обученія, земства выполняютъ огромную культурную миссію, выполняютъ дѣло, отъ котораго въ значительной мѣрѣ зависитъ все будущее нашей родины. И, чтобы они могли успѣшно справиться съ этой задачей, они должны быть снабжены хорошими финансами и кредитомъ, должны располагать дѣйствительной самостоятельностью и полнотой власти въ данномъ дѣлѣ. Это—основныя предпосылки правильнаго рѣшенія стоящей на очереди задачи.

Б. П. Вологдинъ.

Земская статистика народнаго образованія.

Трудно провести опредѣленную логическую границу между понятіями основной и текущей статистики по нар. образованію. Спорны съ логической стороны опредѣленія этихъ видовъ статистики; расплывчаты и неопредѣленны грани ихъ въ жизни, и часто они незамѣтными переходами сливаются другъ съ другомъ, но все же это различіе нельзя отвергать, какъ несомнѣнно исторически реальное явленіе, характерное для земской статистики нар. образованія и важное въ практическомъ отношеніи. Дѣйствительно, земства либо изучали положеніе нар. образованія единовременно по обширной программѣ, либо наблюдали развитіе его въ наиболѣе существенныхъ моментахъ изъ года въ годъ. Кромѣ того, потребности практики нерѣдко заставляли предпринимать спеціальныя изслѣдованія отдѣльныхъ вопросовъ нар. образованія. Такимъ образомъ, налицо оказываются 3 вида земско-статистическихъ изслѣдованій, которымъ далъ санкцію Харьковскій съѣздъ: статистика текущая, основная и монографическая.

Первое основное обслѣдованіе положенія нар. образованія было произведено въ 1874 г. Вятскимъ земствомъ: оно носило историко-статистическій характеръ. Въ результатѣ его явилась книга священника и педагога Н. Н. Блинова: „Нар. образованіе въ Вятской губ. за 1864—1874 г.г.“, представляющая, по справедливому отзыву Н. А. Голубева, „прекрасное и до сихъ поръ единственное изслѣдованіе о школахъ Вятской губ.“.

Въ 1875 г. основное изслѣдованіе черезъ учащихъ начальныхъ школъ было предпринято Тверскимъ земствомъ.

Оба эти изслѣдованія едва ли были непосредственно связаны съ какими-либо практическими работами губ. земства по нар. образованію. Въ 70-хъ годахъ статистическое изученіе положенія нар. образованія представляло для губ. земствъ скорѣе освѣдомительно-

теоретическій интересъ. Поэтому изслѣдованія 70-хъ годовъ носили вполнѣ случайный характеръ, ограничившись двумя губерніями. То же въ значительной мѣрѣ слѣдуетъ сказать и про немногочисленную группу изслѣдованій, произведенныхъ рядомъ земствъ въ 80-хъ годахъ. Особенной извѣстностью изъ нихъ пользуется обстоятельное изслѣдованіе, произведенное въ 1882—3 г. въ Московскомъ земствѣ В. П. Орловымъ и вошедшее въ т. IX „Сборника статистич. свѣдѣній по Московской губ.", а также работы Новгородскаго и Херсонскаго земствъ. Прочія работы этого времени (по Московской, Воронежской, Рязанской и Тверской губ.) составляютъ лишь часть общихъ статистическихъ описаній.

Отмѣченная случайность изслѣдованій не можетъ вызвать удивленія, если вспомнить, что до средины 90-хъ г.г. губ. земства исповѣдывали убѣжденіе, что дѣло нар. образованія для нихъ чужое, въ которое не слѣдуетъ имъ вмѣшиваться, предоставивъ заботы о немъ уѣздному земству. Въ 90-хъ годахъ зарождается и одерживаетъ верхъ иной взглядъ на задачи губ. земства, въ частности въ области просвѣтительной работы. На него перестаютъ смотрѣть какъ на простого раздатчика субсидій изъ „губернскихъ средствъ" уѣзднымъ земствамъ. Губернскія земства создаютъ спеціальные органы для обсужденія и разработки вопросовъ нар. образованія въ видѣ школьныхъ комиссій, бюро и т. п. Въ числѣ общегубернскихъ вопросовъ выдвинулись въ это время вопросы о всеобщемъ обученіи, выработкѣ школьныхъ сѣтей и внѣшкольномъ образованіи. А это не замедлило отразиться на судьбахъ статистики нар. образованія, ибо, прежде чѣмъ приступить къ работѣ, губ. земства должны были уяснить себѣ положеніе дѣла, разобраться въ томъ, что сдѣлано и что предстоитъ еще сдѣлать для обезпеченія населенія школами, а также для устраненія недостатковъ веденія дѣла уѣздами. Уѣздныя земства не могли облегчить этой задачи, такъ какъ, за единичными исключеніями, они сами были плохо освѣдомлены о положеніи дѣла. И вотъ рядъ губ. земствъ приступаетъ къ изслѣдованію положенія нар. образованія и къ теоретической разработкѣ вопросовъ, связанныхъ съ осуществленіемъ всеобщности обученія.

„Всестороннее изслѣдованіе положенія нар. образованія,—писали авторы изслѣдованія, произведеннаго Владимірскимъ земствомъ въ 1897—8 г.,—является исходнымъ пунктомъ для всякой цѣлесообразной и серьезной работы въ дѣлѣ дальнѣйшаго его распространенія. Не зная дѣйствительнаго положенія дѣла, нельзя сдѣлать ни одного правильнаго шага впередъ. А между тѣмъ въ послѣднее время и губ. земство пришло къ убѣжденію, что ему необхо-

димо принять активное участіе въ дѣлѣ нар. образованія, такъ какъ дѣло это слишкомъ обширно и сложно, чтобы можно было оставить его исключительно на попеченіи уѣздныхъ земствъ. Вслѣдствіе этого въ силу просто логической необходимости возникъ и вопросъ объ изслѣдованіи современнаго положенія школы и вообще нар. образованія". . . Этой „логической необходимости" мы обязаны появленіемъ въ указанный періодъ такихъ обстоятельныхъ изслѣдованій, какъ работы П. П. Бѣлоконскаго (по Курской г.), П. Воронова (по Воронежской г., подъ ред. Ф. А. Щербины), В. Корсакова (по Костромской губ.); сюда же могутъ быть еще присоединены третье основное изслѣдованіе Вятскаго губ. земства 1898 г., изслѣдованія Орловскаго, Вологодскаго и Тамбовскаго губ. земствъ. Ближайшее знакомство съ этими работами приводитъ къ заключенію, что хотя непосредственной практической цѣлью ихъ было собираніе матеріала для выработки школьныхъ сѣтей, однако земства всегда выходили за предѣлы этой узкой цѣли и давали по большей части всесторонніе изслѣдованія положенія нар. образованія, вполнѣ соотвѣтствующія въ этомъ смыслѣ понятію „основныхъ" изслѣдованій. Непосредственная же практическая цѣль заставляла только земства включать въ число объектовъ изслѣдованія, кромѣ явленій собственно школьной жизни, такіе вопросы, какъ количество дѣтей школьнаго возраста, причемъ источники и способы опредѣленія этого количества въ разныхъ земствахъ были неодинаковы.

Можно, такимъ образомъ, сказать, что 90-е годы были періодомъ расцвѣта земскихъ основныхъ изслѣдованій по статистикѣ нар. образованія. А затѣмъ наступило затишье въ этой области. Въ первое 10-лѣтіе XX в. „основныя" изслѣдованія по нар. образованію носятъ снова печать случайности. Да и численностью своей они уступаютъ предыдущему періоду: въ то время какъ съ 1893 по 1901 г. было произведено не менѣе 20 изслѣдованій, на 1902—1909 г.г. приходится ихъ только 10. Къ тому же 3 изъ нихъ не были доведены до конца [1]). Такова краткая исторія „основныхъ" изслѣдованій, производившихся земствомъ. Что касается статистики текущей, то одну изъ причинъ возникновенія ея, и гл. образомъ текущей школьной статистики, хорошо выяснилъ авторъ Орловскаго изслѣдованія 1894—5 г. Ознакомивъ читателя со свойствами матеріала, легшаго въ основу изслѣдованія, авторъ его указываетъ на то средство, „примѣненіе котораго необходимо для того, чтобы собранныя съ большимъ трудомъ данныя не оста-

[1]) Владимірское 1905 г., Уфимское 1908 г., Харьковское 1902—3 г.

лись мертвымъ капиталомъ, безъ всякаго движенія, а постепенно дополнялись и провѣрялись". „Лучше всего къ этой цѣли, — говорилъ онъ, — можетъ повести **учрежденіе постоянной текущей школьной статистики**, данныя которой все болѣе и болѣе будутъ пополнять пробѣлы, неизбѣжные при случайномъ единичномъ изслѣдованіи. При постепенномъ накопленіи свѣдѣній все яснѣе и яснѣе будутъ вырисовываться важнѣйшія стороны жизни школъ"... „Намъ могутъ возразить, — писалъ далѣе авторъ, что роль текущей статистики можетъ замѣнить періодическое, лѣтъ черезъ 5—10, подробное основное изслѣдованіе въ родѣ произведеннаго. Мы не можемъ съ этимъ согласиться. При всякомъ единичномъ изслѣдованіи неизбѣжно опущеніе многихъ очень важныхъ вопросовъ: вѣдь нельзя же расширить программу до громадныхъ размѣровъ. Кромѣ того, по нѣкоторымъ вопросамъ возможно вліяніе случайностей... Программа текущей статистики, по нашему мнѣнію, должна охватывать всѣ наиболѣе важные вопросы, касающіеся школьной жизни и другихъ образовательныхъ учрежденій (народныхъ библіотекъ и пр.). Кромѣ того, возможно каждый годъ выдвигать какой-либо спеціальный вопросъ для болѣе подробнаго изслѣдованія его" [1]).

Взглядъ, развивавшійся въ цитированныхъ строкахъ, былъ вполнѣ жизненнымъ и глубоко вѣрнымъ. Практика земствъ, организовавшихъ текущую статистику, шла именно по этому пути выдѣленія наиболѣе важныхъ вопросовъ для ежегоднаго обслѣдованія и производства монографическихъ изслѣдованій по отдѣльнымъ вопросамъ.

Итакъ, однимъ изъ отправныхъ пунктовъ при зарожденіи текущей статистики были основныя изслѣдованія, коррективомъ и продолженіемъ которыхъ должны были служить ежегодныя изслѣдованія, производившіяся въ сущности по той же программѣ, но только значительно сокращенной (въ Московской и Курской губ.). Однако иногда текущая статистика возникала не путемъ сокращенія программы обширныхъ изслѣдованій, а наоборотъ — путемъ расширенія содержанія краткихъ отчетовъ о положеніи нар. образованія. Напр., „въ Тверскомъ земствѣ развитіе школьной статистики стояло въ связи съ установившимся обычаемъ представлять земскому собранію ежегодные доклады о положеніи дѣла народнаго образованія въ губерніи". Практическія затрудненія по полученію матеріаловъ для этихъ отчетовъ отъ уѣздныхъ управъ и

[1]) „Сборникъ статист. свѣд. и матеріаловъ по нач. нар. образ. въ Орловской губ. за 1894—1895 уч. г.".

членовъ учительскихъ совѣтовъ заставили земство перейти къ самостоятельному собиранію ихъ по школамъ губерніи. Учрежденіе въ 1892 г. бюро, Тверское губ. собраніе одной изъ задачъ его поставило ежегодное собираніе и разработку школьно-статистическихъ свѣдѣній.

Вообще же текущая статистика вполнѣ прочно укоренилась и пріобрѣла извѣстную традиціонную форму только въ Московскомъ, Херсонскомъ, Тверскомъ, Петербургскомъ, Курскомъ, Новгородскомъ земствахъ. Позднѣйшаго происхожденія текущая статистика Харьковскаго, Владимірскаго, Вологодскаго и Уфимскаго земствъ. Въ прочихъ земствахъ она либо вовсе не была организована, либо начиналась и затѣмъ прекращалась.

Тѣ изслѣдованія, о которыхъ шла выше рѣчь, какъ „основныя", такъ и ежегодныя,—имѣли въ виду преимущественно, а иногда исключительно, образованіе школьное; внѣшкольное образованіе было предметомъ изслѣдованія лишь попутно или же и совсѣмъ не входило въ сферу статистическаго изученія. И хотя можно указать ряд спеціальныхъ работъ по обслѣдованію распространеннѣйшаго средства внѣшкольнаго образованія — библіотекъ [1],—однако въ общемъ внѣшкольное образованіе менѣе привлекало вниманіе земской статистики, ибо оно и въ просвѣтительной работѣ земства занимало до послѣдняго времени, къ сожалѣнію, второстепенное мѣсто.

Вотъ почему обслѣдованія библіотекъ во многомъ соотвѣтствуютъ тому типу работъ, которыя Харьковскій съѣздъ назвалъ монографическимъ. Цѣль такихъ обслѣдованій— детальное изученіе отдѣльныхъ сторонъ дѣла нар. образованія. Темы ихъ опредѣляются гл. образомъ направленіемъ интересовъ данная земства. По самому характеру своему эти изслѣдованія не періодичны и болѣе или менѣе случайны. Въ прошломъ земской статистики можно указать немало такихъ обслѣдованій отдѣльныхъ сторонъ дѣла нар. образованія, если даже не относить сюда изслѣдованій библіотекъ. Особенно богато ими Московское земство (работы П. П. Богодѣлова, В. В. Петрова, П. А. Вихляева, Козьминыхъ, Ланина и Н. Я. Казимірова). Работы по отдѣльнымъ вопросамъ были выполнены также Владимірскимъ, Курскимъ, Тверскимъ и др. земствами.

[1]) Спеціальныя обслѣдованія библіотекъ были произведены земствами: Владимірскимъ (1902—3), Вятскимъ (1899), Московскимъ 1906, Орловскимъ 1905, Пермскимъ 1901, Полтавскимъ (1901), Саратовскимъ (1900), Смоленскимъ (1905), Харьковскимъ 1900, 1907, 1911, Черниговскимъ 1897 и Ярославскимъ (1901).

Новый періодъ въ статистикѣ нар. образованія открывается на рубежѣ второго 50-лѣтія земства Харьковскимъ съѣздомъ или, пожалуй, даже Московскимъ I Общеземскимъ съѣздомъ по нар. образованію.

Харьковскій съѣздъ связываетъ съ основными изслѣдованіями понятіе періодичности, т. е. правильной повторяемости, и, очевидно, однородности по программѣ. Основныя же изслѣдованія прежняго времени, если и повторялись, то тоже случайно, а не черезъ опредѣленные промежутки, и не по одной программѣ. Только Харьковское земство въ 1908 г. постановило придать имъ характеръ періодичности и повторять черезъ каждыя 5 лѣтъ. Мало того: элементъ случайности и неустойчивости былъ внесенъ даже въ текущую статистику: многія земства начинали веденіе ея, издавали нѣсколько выпусковъ, затѣмъ бросали дѣло прежде, чѣмъ оно успѣвало войти въ опредѣленное русло (Саратовское, Тульское, Вятское, Полтавское). Причину этой неустойчивости и отсутствія твердой преемственности надо искать въ неопредѣленности роли губ. земства въ дѣлѣ нар. образованія. Всякія колебанія и перемѣна взглядовъ на эту роль часто роковымъ образомъ отражались именно на судьбѣ статистики нар. образованія.

Въ связи съ этой случайностью стоитъ тотъ повсюдный по общей характеръ статистики нар. образованія фактъ, что она чаще всего сосредоточивалась въ отдѣлахъ общей статистики. Къ этому надо добавить еще одно важное обстоятельство: статистическія обслѣдованія нар. образованія, будучи подчасъ какъ бы одной изъ главъ общаго мѣстнаго статистическаго обслѣдованія, часто не могли имѣть живую и непосредственную связь съ работой уѣздныхъ и губ. земствъ по нар. образованію; изслѣдованія поэтому носили отвлеченный, теоретическій характеръ. Они были обширны по размѣрамъ, захватывая самыя разнообразныя стороны дѣла нар. образованія; но непосредственно для практическихъ нуждъ, въ особенности уѣздныхъ земствъ, они давали не много.

Обширность программы изслѣдованій и сложность разработки не давали возможности быстро опубликовывать результаты изслѣдованій. Можно сказать, что запозданіе въ выходѣ въ свѣтъ основныхъ обслѣдованій по нар. образованію являлось общимъ правиломъ. И потому неудивительно, что для уѣздныхъ земствъ солидные, объемистые томы изслѣдованій по нар. образованію были часто чѣмъ-то совершенно посторонимъ, не имѣвшимъ отношенія къ ихъ работѣ.

За болѣе чѣмъ 25-лѣтнее существованіе земской статистики нар. образованія выработались опредѣленные пріемы собиранія

матеріала. Обычно данныя школьной статистики получаются непосредственно отъ учащихъ, а по внѣшкольному образованію—отъ завѣдующихъ на мѣстѣ соотвѣтствующими учрежденіями. Свѣдѣнія о школахъ, библіотекахъ и разныхъ явленіяхъ ихъ жизни получаются отъ земскихъ корреспондентовъ, въ данномъ случаѣ учащихъ и библіотекарей, при помощи особыхъ бланковъ и карточекъ. Чаще всего въ бланки вносятся свѣдѣнія какъ въ числовомъ видѣ, такъ и въ видѣ указанія на наличность или отсутствіе въ данной школѣ извѣстнаго признака. Весьма обычны и такіе вопросы, отвѣты на которые носятъ чисто субъективный характеръ мнѣнія корреспондента. Важнѣйшія свѣдѣнія, именно свѣдѣнія объ учащихся, обычно сообщаются, конечно, въ числовомъ выраженіи. Такимъ образомъ, статистическая работа подсчета первичныхъ единицъ при этой общеустановившейся организаціи переносится на учащихъ. Это, разумѣется, способствуетъ въ значительной мѣрѣ сбереженію силъ при разработкѣ въ бюро. Но въ то же время здѣсь болѣе, чѣмъ гдѣ-либо, сказываются обычные недостатки децентрализованной сводки: учащіе не имѣютъ навыка въ такой работѣ. Все это отражалось на точности и полнотѣ матеріала обслѣдованій. По этой же причинѣ возникала мысль освободить учащихъ отъ такой работы и сдѣлать всю сводку строго централизованной. Для этого надо было перейти къ карточной системѣ, причемъ бюро имѣло дѣло уже не со сводными вѣдомостями, заполненными въ школѣ, а съ карточками на каждаго учащагося въ отдѣльности. Такая система нашла однако примѣненіе только въ немногихъ земствахъ. Кажется, впервые опытъ собиранія свѣдѣній посредствомъ личныхъ карточекъ о каждомъ учащемся былъ произведенъ Петербургскимъ земствомъ (1896). Затѣмъ карточная система была примѣнена въ 1898 г. Вятскимъ земствомъ и въ 1901 г. Ярославскимъ (объ окончившихъ курсъ). Малая распространенность этого теоретически-наилучшаго способа объясняется, какъ сказано, значительнымъ усложненіемъ работы въ статистическомъ бюро, да и отъ учащихъ меньшаго труда требуетъ составленіе одной пошкольной вѣдомости, нежели заполненіе отвѣтами не одного десятка карточекъ.

Что касается иныхъ способовъ полученія матеріала, то обслѣдованія экспедиціоннымъ путемъ, примѣненныя въ Воронежской и Московской губ. въ 80—90-хъ годахъ, представляются, повидимому, единственными. Для точности надо только сказать, что въ программы мѣстныхъ подворныхъ обслѣдованій, производившихся въ разное время статистическими отдѣлами губ. управъ, зачастую включались кое-какія свѣдѣнія по нар. образованію.

Въ способахъ обработки статистическаго матеріала также можно и отмѣтить нѣкоторыя типическія черты. По степени дробности даваемыхъ въ таблицахъ свѣдѣній земскія изданія дѣлятся на 2 группы, образуя до извѣстной степени разныя направленія. Большинство земствъ, производившихъ основныя обслѣдованія, считали необходимымъ главнѣйшія данныя его сообщать по каждой школѣ. Такимъ образомъ, кромѣ сводныхъ таблицъ по уѣзду и каждому разряду или категоріи школъ, давались еще таблицы пошкольныя, занимавшія подчасъ огромное количество страницъ. Авторъ Владимірскаго обслѣдованія 1897—8 г. привелъ принципіальныя соображенія, лежавшія въ основаніи такого пріема: „свѣдѣнія по отдѣльнымъ школамъ даютъ возможность познакомиться съ индивидуальными чертами каждой школы, что ускользаетъ при общей характеристикѣ школъ“ [1]). Едва ли однако можно согласиться съ этой точкой зрѣнія. Справочнымъ этотъ матеріалъ въ такихъ изслѣдованіяхъ быть не могъ, ибо онъ былъ далеко не всегда достаточно полонъ и почти всегда былъ устарѣлымъ уже въ моментъ выпуска изданія.

Перейдемъ теперь къ вопросу о томъ, какія стороны нар. образованія и насколько глубоко подвергались изученію въ земскихъ изслѣдованіяхъ.

Выше было упомянуто, что изученіе общаго образовательнаго уровня населенія путемъ простѣйшаго учета его грамотности производилось многими земствами при неполныхъ изслѣдованіяхъ. Кромѣ этого, слѣдуетъ отмѣтить особо освѣщеніе нѣкоторыми земствами вопросовъ объ отношеніи населенія къ школѣ и грамотности, о распространеніи книгъ въ деревнѣ и отношеніи къ книгѣ (Воронежское, Курское, Владимірское, Орловское), о домашнихъ библіотекахъ сельскаго населенія (Полтавское).

Однако, перечисленные вопросы составляли предметъ изслѣдованія только въ 2—3 земствахъ. Значительно глубже и всесторонѣе изучено и изучается земствами подсобленіе школьнаго дѣла, или—точнѣе—дѣла начальнаго обученія, такъ какъ, за немногими исключеніями (Новгородское, Уфимское), среднее образованіе не входитъ въ сферу земской школьной статистики. Изъ начальныя школы, какъ въ основныхъ обслѣдованіяхъ, такъ и въ большинствѣ текущихъ, обслѣдовались по всѣмъ категоріямъ, включая и такъ называемыя неорганизованныя школы (школы грамоты и т. п.). Обычно при этомъ давалась прежде всего всесторонняя характери-

[1]) Сборн. статист. и справ. свѣд. по нар. обр. во Владимірской губ. В. II, 1900, стр. 13.

стика самыхъ школъ, какъ учрежденій. Обрисовывалось мѣстоположеніе школъ, ихъ помѣщенія и условія. Практическіе вопросы, связанные съ введеніемъ всеобщаго обученія и школьнаго строительства, заставляли съ одной стороны тѣла обращать часто сугубое вниманіе. Иногда же отдѣльная глава о школьныхъ помѣщеніяхъ получала самостоятельное бытіе и превращалась въ очеркъ санитарнаго состоянія школъ. Въ связи съ изученіемъ школьныхъ зданій ставился вопросъ о ночлежныхъ пріютахъ. Значительно рѣже изучалась школьная обстановка. Зато почти каждое изъ изслѣдованій давало всестороннее освѣщеніе состава и положенія учительскаго персонала.

Съ такой же обстоятельностью и многосторонностью собирала и разрабатывала земская статистика свѣдѣнія объ учащихся и начальныхъ школъ. Чисто практическія потребности заставляли земства сосредоточить на нихъ вниманіе. Не говоря о такихъ элементарныхъ данныхъ, какъ общее число учащихся съ распредѣленіемъ ихъ по полу и по отдѣленіямъ школы, для рѣшенія вопросовъ, связанныхъ съ достиженіемъ всеобщности обученія, земству нужны были и болѣе частныя свѣдѣнія. Для опредѣленія дѣйствительнаго школьнаго возраста нужны были данныя о возрастномъ составѣ учащихся. Сюда же примыкалъ вопросъ о продолжительности пребыванія учащихся въ школѣ. Наконецъ, опредѣленіе школьныхъ районовъ или радіусовъ, которые надлежало принять за основу при разработкѣ нормальныхъ сѣтей, было невозможно безъ данныхъ о разстояніяхъ, на какихъ живутъ учащіеся отъ школъ; по связи же изслѣдовался вопросъ о способахъ, какими доставляются въ школы учащіеся изъ отдаленныхъ селеній, о пріютахъ и ночлежкахъ для нихъ. И слѣдуетъ сказать, что эти стороны школьнаго тѣла освѣщены съ наибольшей полнотой для различныхъ районовъ земской Россіи.

Нѣкоторые изъ перечисленныхъ выше вопросовъ суть не что иное, какъ отдѣльные моменты того явленія, которому присвоено названіе движенія учащихся. Сюда относятся, напр., вопросы о выбывшихъ и окончившихъ. Конечно, съ наибольшей правильностью движеніе учащихся по тѣмъ его послѣдовательнымъ и взаимно связанныхъ фазахъ можно изучить лишь въ текущей статистикѣ путемъ постоянной регистраціи,—однако даже въ нѣкоторыхъ основныхъ изслѣдованіяхъ были собраны данныя, характеризующія движеніе учащихся за какой-либо учебный годъ по всѣхъ его отдѣльныхъ моментахъ. Но надо сказать, что полныя свѣдѣнія о движеніи учащихся можно найти далеко не во всѣхъ изслѣдованіяхъ. Тверское земство, напр., первоначально соби-

раніе эти свѣдѣнія, потомъ отказалось отъ нихъ. Объясняется это тѣмъ, что вопросы о движеніи учащихся за годъ представляютъ для учащихъ наибольшія затрудненія при заполненіи бланковъ, что обусловливаетъ неточность соотвѣтствующихъ статистическихъ свѣдѣній, часто граничащую съ полной негодностью ихъ. Особенно это нужно сказать про тѣ случаи, когда свѣдѣнія собирались не за учебный, а за гражданскій годъ. Однако тѣ или другіе моменты въ процессѣ годового движенія учащихся находили, какъ сказано, отраженіе почти въ каждомъ земскомъ изслѣдованіи.

Хотя почти во всякомъ сборникѣ можно найти свѣдѣнія о продолжительности учебнаго года, о перерывахъ въ учебномъ году, а также о посѣщаемости школъ учащимися, о пособіяхъ, учебникахъ, библіотекахъ и т. п., однако внутренняя жизнь школы, ея учебно-воспитательный строй нашелъ лишь бѣдное и неполное отраженіе въ земскихъ изслѣдованіяхъ. Самые пріемы статистическаго изученія этой важной стороны дѣла еще не установились. Въ извѣстной мѣрѣ это объясняется, конечно, тѣмъ, что вниманіе земства было до сихъ поръ обращено преимущественно на приближеніе школы къ населенію—путемъ увеличенія числа школъ. Кромѣ того, не могло остаться безъ вліянія и постоянное стремленіе учебнаго вѣдомства считать учебную „часть" въ школѣ запрещенной областью для земства.

Здѣсь кстати будетъ отмѣтить, что статистическому учету хозяйственныхъ нуждъ школьнаго дѣла и способовъ ихъ удовлетворенія въ земскихъ изслѣдованіяхъ отводилось большое мѣсто, хотя свѣдѣнія, полученныя по этимъ вопросамъ отъ учащихъ, требуютъ къ себѣ болѣе чѣмъ осторожнаго отношенія.

Говоря выше объ изслѣдованіяхъ, касающихся внѣшкольнаго образованія, мы отмѣтили, что эта сфера привлекала со стороны земской статистики меньше вниманія, нежели школьное образованіе. Тѣмъ не менѣе въ немногочисленныхъ работахъ, посвященныхъ напр., народнымъ библіотекамъ, можно найти достаточный матеріалъ для характеристики этихъ учрежденій.

Другой способъ распространенія образованія внѣшкольнымъ путемъ—народныя чтенія—должны бы найти мѣсто только въ текущей статистикѣ, однако свѣдѣнія о нихъ можно встрѣтить и въ основныхъ обслѣдованіяхъ. Постоянная регистрація чтеній ведется въ Петербургскомъ и Московскомъ земствахъ, которыя въ своихъ ежегодникахъ даютъ число народныхъ чтеній, но только при школахъ.

Однако развитіе земской дѣятельности въ сферѣ внѣшкольнаго образованія, несомнѣнно, приведетъ къ болѣе солидной постановкѣ

Евграфъ Алексѣевичъ
ОСПНОВЪ.

статистическаго ея изученія, какъ показываетъ примѣръ Харьковскаго земства, гдѣ по статистикѣ библіотечнаго дѣла имѣется уже не одна солидная работа.

Таковы способы полученія матеріала, пріемы его разработки и богатое содержаніе обслѣдованій по нар. образованію, поскольку они опредѣлились въ первый періодъ существованія этой отрасли статистики. Для полноты надо еще отмѣтить особенности постановки текущей статистики въ нѣкоторыхъ изъ тѣхъ земствъ, гдѣ она успѣла за это время пріобрѣсти традиціонныя формы. Въ Московскомъ земствѣ статистическіе обзоры нар. образованія печатаются въ теченіе 29 лѣтъ въ общихъ статистическихъ ежегодникахъ, часть которыхъ они составляютъ. Нѣсколько несходные одинъ съ другимъ по содержанію, московскіе обзоры не отличаются исчерпывающей даже въ главныхъ частяхъ полнотой свѣдѣній. По общему же характеру ихъ лучше всего отнести къ тому типу, который въ докладѣ Ф. Ф. Ольденбурга Харьковскому съѣзду называется статистикой описательной.

Къ этому же типу подходитъ текущая статистика Петербургскаго земства, также сосредоточенная въ статистическомъ отдѣлѣ и насчитывающая 15 ежегодныхъ (съ 1897 г.) выпусковъ. Содержаніе ихъ и даже расположеніе матеріала всюду почти одинаковы, причемъ текстъ отличается крайней сжатостью изложенія. Характеристику положенія нар. образованія въ сборникахъ Петербургскаго земства еще въ меньшей степени можно считать полной.

Иной типъ, типъ практической статистики, представляетъ текущая статистика Тверского земства (съ 1893 г.). Въ выпускахъ тверской статистики значительную часть занимаютъ пошкольныя таблицы и списки всѣхъ учащихъ школъ вѣдомства министерства нар. просвѣщенія. Правда, имѣются и сводно-групповыя таблицы и текстовая часть, гдѣ дается краткій обзоръ положенія нар. образованія, но центръ тяжести лежитъ все же въ первой части: это придаетъ изданіямъ характеръ справочниковъ, тѣмъ болѣе, что свѣдѣнія въ нихъ содержащіяся отличаются едва ли гдѣ достигнутой точностью и полнотой и публикуются безъ опозданій.

Въ прочихъ земствахъ съ упрочившейся и многолѣтней текущей статистикой (Новгородскомъ, Таврическомъ, Херсонскомъ, Орловскомъ, Вологодскомъ) она носитъ характеръ статистики описательной и приближается въ общемъ къ типу московскихъ изданій. Было бы однако ошибочно видѣть въ этомъ сопоставленіи что-либо большее, чѣмъ указаніе на однородность всѣхъ этихъ

изслѣдованій по типу, на сходство ихъ въ основныхъ только чертахъ. До Харьковскаго съѣзда не было достаточно авторитетнаго въ глазахъ земства органа, который могъ бы привести къ нѣкоторому единству работы земствъ въ области статистики нар. образованія, давъ имъ однородную программу и установивъ минимумъ общеобязательныхъ свѣдѣній.

Еще задолго до Харьковскаго съѣзда были попытки внести сюда систему и нѣкоторое единство [1]), но онѣ не привели къ желаемымъ результатамъ. Но Харьковскій съѣздъ самъ есть прямое продолженіе и даже порожденіе I-го Общеземскаго съѣзда по нар. образованію (въ Москвѣ въ августѣ 1911 г.). Съ послѣдняго поэтому лучше начинать исторію второго—будущаго—періода земской статистики нар. образованія.

Неустранимые запросы и потребности жизни заставили и III Госуд. Думу, несмотря на опредѣленно-реакціонное настроеніе, удѣлить особенное вниманіе вопросамъ народнаго образованія. Всеобщность обученія, хотя и съ значительными оговорками, перестала быть отдаленнымъ идеаломъ. Однако уже одинъ только фактъ невиданнаго доселѣ количественнаго роста школъ самъ по себѣ не могъ не повлечь за собой ряда послѣдствій. Однимъ изъ нихъ было стремленіе земствъ объединить по возможности свой опытъ при выполненіи новой обширной государственной задачи, возложенной закономъ на земство. Такъ земства пришли къ созыву I-го съѣзда по нар. образованію. Съѣздъ этотъ сыгралъ большую роль въ исторіи земской статистики. Ко времени его бюро при содѣйствіи земствъ, а отчасти путемъ самостоятельной анкеты собрало значительный матеріалъ по всей земской Россіи. Кромѣ того, собираніе свѣдѣній къ съѣзду въ 3 губерніяхъ (Владимірской, Смоленской и Уфимской) послужило поводомъ для производства спеціальныхъ изслѣдованій по довольно обширнымъ программамъ, придавшимъ имъ характеръ основныхъ. На самомъ съѣздѣ вопросъ о постановкѣ статистики нар. образованія былъ возбужденъ по иниціативѣ Харьковской губ. управы. По предложенію ея съѣздъ призналъ, что статистика нар. образованія есть необходимое условіе успѣха просвѣтительной дѣятельности земствъ и сбереженія земскихъ средствъ, затрачиваемыхъ на нар. образованіе; что необходимо согласованіе въ программахъ обслѣдованія и методахъ разработки матеріаловъ, и что нужно созвать спеціальное совѣщаніе по статистикѣ нар. образованія. Черезъ 2 года это пожеланіе осуществилось, и въ

[1]) Исторію и сводъ этихъ попытокъ далъ въ докладѣ Харьковскому съѣзду С. Ф. Гарденинъ.

Харьковъ въ іюнѣ 1913 г. былъ созванъ Общеземскій съѣздъ. Съѣздъ этотъ, опредѣлившій общія задачи статистики нар. образованія, разрѣшилъ рядъ вопросовъ, касающихся организаціи ея, программъ ежегодныхъ и періодическихъ обслѣдованій, въ извѣстной мѣрѣ техники ихъ. Всѣ его постановленія направлены къ тому, чтобы на мѣсто случайности и пестроты поставить систему и единообразіе основныхъ моментовъ. Съѣздомъ установлена программы какъ текущихъ, такъ и періодическихъ обслѣдованій, но, несомнѣнно, ближайшимъ практическимъ результатомъ его будетъ организація въ земствахъ главнымъ образомъ текущей статистики и тѣмъ болѣе, что вопросъ о ближайшемъ основномъ изслѣдованіи долженъ, повидимому, поступить спеціальному обсужденію на II съѣздѣ.

Такимъ образомъ, если въ первый періодъ школьной статистики для осуществленія всеобщности обученія были произведены основныя изслѣдованія, то теперь вслѣдствіе проведенія его въ жизнь возникаетъ въ рядѣ земствъ текущая статистика. Если раньше нельзя было создать плана общедоступности школы безъ спеціальнаго обслѣдованія, то теперь нельзя провести этотъ планъ въ жизнь безъ ежегоднаго правильно поставленнаго наблюденія за основными явленіями школьной жизни. При такихъ условіяхъ нѣтъ мѣста случайности и невозможно искусственное привлеченіе статистики нар. образованія къ отдѣлу общей статистики, а нужна самостоятельная, твердо поставленная организація. Принципы ея установлены съѣздомъ, причемъ указана стройная система взаимоотношеній между губ. и уѣздными земствами и др. учрежденіями (въ томъ числѣ школой) въ дѣлѣ статистики нар. образованія. Если принять во вниманіе, что принципы, формулированные съѣздомъ, являются результатомъ учета прежней практики земства, что нужда въ объединеніи методовъ и программъ обслѣдованій всюду ощущается очень остро, то есть всѣ основанія думать, что Харьковскій съѣздъ на рубежѣ второго 50-лѣтія земства открываетъ новый періодъ въ исторіи земской статистики народнаго образованія.

З. Г. Фрежкель.

Основной неразрѣшенный вопросъ земской медицины.

...„такое оригинальное учрежденіе земская медицина, такое цѣнное само по себѣ и такое прямо безцѣнное въ нашей скудной культурной сокровищницѣ".

С. Пушкинъ.

I.

Если бы нужно было немногими признаками охарактеризовать самое существо той системы земскихъ мѣропріятій въ области попеченія о народномъ здоровьи, которая извѣстна подъ общепринятымъ наименованіемъ земской медицины, то, конечно, правильнѣе всего было бы отмѣтить ея основное организаціонное начало: во всемъ устройствѣ земской медицины задачи лѣчебной помощи населенію тѣснѣйшимъ образомъ связываются съ задачами общественно-санитарными: подача врачебной помощи отдѣльнымъ заболѣвшимъ всегда являлась и является въ земской медицинѣ въ то же время и системой борьбы съ заболѣваемостью, системой санитарной охраны населенія.

Приглашеніе земствами на службу врачей, заботы объ увеличеніи ихъ числа съ первыхъ же шаговъ земской дѣятельности вызывались столько и рядомъ не столько признаніемъ со стороны вновь народившихся учрежденій общественнаго самоуправленія обязательности для себя предоставленія болѣющему населенію надлежащей врачебной помощи, сколько неотложной необходимостью принятія непосредственныхъ мѣропріятій противъ эпидемическихъ

болѣзней, появленіе и развитіе которыхъ всегда внушало естественное безпокойство, нерѣдко переходившее въ напряженную тревогу, и обусловливало готовность не останавливаться даже передъ серьезными и дорого стоящими мѣрами, разъ складывалась вѣра въ ихъ спасительность.

Исторія развитія земской медицины показываетъ, что усиленное открытіе новыхъ врачебныхъ участковъ, быстрое расширеніе дѣятельности земствъ по устройству новыхъ лечебницъ, по усиленію медицинскихъ организацій слѣдовало за періодами обострявшейся эпидемической опасности. Таковъ былъ періодъ страшнаго развитія дифтеритныхъ эпидемій въ южныхъ губерніяхъ въ началѣ 80-хъ годовъ, таковъ же былъ холерный періодъ начала 90-хъ годовъ. То же наблюдалось и въ послѣдніе годы въ связи съ холерной эпидеміей въ 1905—1911 г.г. Созывавшіеся по поводу этихъ эпидемій земствами и правительствомъ всякаго рода съѣзды и совѣщанія неизбѣжно приходили къ одному и тому же, непререкаемому по своей простотѣ и ясности выводу, что какъ для предупрежденія эпидемическаго распространенія всякой заразной болѣзни, такъ и для возможности какихъ бы то ни было мѣропріятій противъ уже свирѣпствующей эпидеміи прежде всего нужно имѣть свѣдѣнія о самой эпидеміи, о томъ, гдѣ она возникаетъ, какъ распространяется; необходимо вообще возможно своевременное, возможно раннее распознаваніе заразныхъ заболѣваній.

Естественно, что въ странахъ, гдѣ привычка обращаться при всѣхъ заболѣваніяхъ къ врачу глубоко укоренилась у населенія, законъ, возлагая на врачей обязанность извѣщенія общественно-санитарныхъ властей о всѣхъ случаяхъ эпидемическихъ и другихъ заразныхъ заболѣваній, тѣмъ самымъ достигаетъ цѣли своевременности послѣдующаго принятія общественно-санитарными органами всѣхъ необходимыхъ и возможныхъ мѣръ. Разумѣется, возложеніе такой обязанности на окружающихъ заболѣвшаго—его домохозяевъ, квартирохозяевъ или его родственниковъ—не можетъ имѣть значенія, такъ какъ для возложенія такого обязательства необходимой предпосылкой является или явно нелѣпое предположеніе, что всякій не-врачъ способенъ правильно распознавать заболѣваніе, его общеопасный эпидемическій характеръ, или же, если не это, то увѣренность, что во всѣхъ случаяхъ заболѣванія населеніе обращается къ врачебной помощи и что окружающіе больного всегда узнаютъ о характерѣ болѣзни отъ лѣчащаго врача.

Нашъ уставъ медицинской полиціи, въ той его части, которая касается борьбы съ заразнымъ заболѣваніемъ, въ ст. 731—732 т. XIII, безусловное обязательство извѣщенія возлагаетъ какъ на

ответственныхъ по томъ лицъ, такъ и на всѣхъ безъ изъятія врачей, которые „подъ опасеніемъ отвѣтственности должны доносить мѣстнымъ медицинскимъ начальствамъ во всякое время о каждомъ дошедшемъ до нихъ свѣдѣніи появленія повально-заразительныхъ и прилипчивыхъ болѣзней, дабы мѣстныя начальства могли принимать заблаговременно належащія мѣры къ отвращенію распространенія таковыхъ болѣзней и къ излѣченію самыхъ больныхъ". Но какое значеніе могла имѣть, да и теперь еще можетъ имѣть, эта статья на огромныхъ пространствахъ нашего отечества, разъ у населенія нѣтъ возможности и нѣтъ глубоко-укоренившейся, исторически выработавшейся привычки обращаться къ врачамъ, вслѣдствіе ли полнаго отсутствія послѣднихъ или по чрезвычайной ихъ отдаленности и малой доступности? Чисто бумажный характеръ и полная безцѣльность внесенія въ наше законодательство этой статьи становится совершенно очевидной, если вспомнить, что появилась она въ XIII т. еще съ 1842 г., когда и врачей-то во всей странѣ, кромѣ развѣ крупныхъ городовъ, не было. Даже теперь, черезъ 70 лѣтъ, у насъ при 167 мил. населенія число врачей не достигаетъ и 22 тыс.; всего лишь 15 лѣтъ тому назадъ—въ годъ всеобщей переписи—ихъ было въ Имперіи менѣе 16 тыс. (при населеніи въ 130 мил.), между тѣмъ какъ въ Германіи, откуда заимствована нашимъ законодательствомъ статья объ обязательномъ извѣщеніи врачами, число послѣднихъ достигаетъ уже 31 тыс. при населеніи въ 2 слишкомъ раза меньшемъ, чѣмъ у насъ.

Естественно, конечно, что земства, приступившія въ концѣ 60-хъ и въ 70-хъ годахъ къ дѣятельной работѣ на мѣстахъ, сразу встали передъ необходимостью создать такое положеніе, когда бы борьба съ заразными болѣзнями не являлась простымъ и пустымъ бумажнымъ дѣломъ—перепиской между мѣстными полицейскими органами и врачебными отдѣленіями. Въ странѣ—въ сельскихъ ея мѣстностяхъ—совершенно не было врачей,—у населенія и не могло быть, разумѣется, привычки обращаться при заболѣваніяхъ къ врачебной помощи. Вѣдь на все необъятное пространство земской Россіи даже черезъ 5 лѣтъ по введеніи земства было не болѣе 615 земскихъ врачей, изъ коихъ только 243 были въ городѣ, а остальные жили и дѣйствовали въ уѣздныхъ городахъ. И нѣтъ очень скоро земства пришли къ тому выводу, который до сихъ поръ остается однимъ изъ основныхъ положеній въ организаціи нашей общественной медицины. Съ первыхъ своихъ шаговъ, читаемъ мы въ исторіи русской земской медицины (см. Е. А. Осиповъ, П. В. Поповъ, П. П. Курлинъ. „Русск. Зем. Медицина"), земскія санитарныя комиссіи пришли „къ выводу о предъ-

лѣнному заключенію, что успѣшная борьба съ эпидеміями на практикѣ невозможна безъ надлежащаго развитія врачебной организаціи. Опытъ борьбы съ эпидеміями показалъ, что какіе бы то ни было успѣхи въ этомъ дѣлѣ или „шагъ за шагомъ всегда за развитіемъ земской лѣчебной медицины и все время находились въ самой тѣсной связи съ нею".

Даже черезъ 10 лѣтъ послѣ начала работы земства въ докладѣ Московскому губ. собранію (1877) положеніе дѣла борьбы съ эпидеміями въ уѣздахъ характеризовалось слѣдующими словами: „по отношенію къ эпидемическимъ болѣзнямъ дѣло въ уѣздахъ оберотить весьма неудовлетворительно, или лучше сказать никакъ не обстоитъ, потому что люди съ заразными эпидемическими формами болѣзней пребываютъ въ большинствѣ случаевъ въ неизвѣстности и безъ всякой помощи по деревнямъ".

Уже одинъ изъ первыхъ губернскихъ съѣздовъ врачей Московской губ. постановилъ, что „наблюденіе за ходомъ эпидеміи должно быть у участковыхъ врачей на первомъ планѣ предпочтительно передъ всѣми его другими обязанностями". Вообще на земскихъ собраніяхъ, на засѣданіяхъ земскихъ санитарно-медицинскихъ комиссій и на съѣздахъ врачей вопросъ о своевременности извѣщенія о появленіи эпидемій постоянно игралъ, въ особенности въ первое 10-лѣтіе работы земства,—да, впрочемъ, и теперь еще продолжаетъ играть,—чрезвычайно большую роль, но разрѣшеніе свое на практикѣ онъ находилъ мало-помалу лишь и въ той же мѣрѣ, въ какой участковая земская лѣчебница становилась болѣе доступной населенію, благодаря приближенію земскихъ участковыхъ лѣчебницъ при увеличеніи ихъ числа. Правда, въ первое время по введеніи земскихъ учрежденій земства склонны были возлагать принятіе мѣропріятій противъ эпидемій на уѣздныхъ врачей, возлагая на земскихъ врачей обязанность объѣзжать свои районы и о появляющихся эпидемическихъ заболѣваніяхъ давать знать управѣ или уѣздному врачу „для записнаго съ ихъ стороны распоряженія". Самыя же эти распоряженія состояли только въ назначеніи селенія (при значительныхъ эпидеміяхъ) уѣздныхъ врачей, которые послѣ учрежденія земствъ ограничивались заѣмъ сообщеніями и предложеніями земскимъ управамъ о необходимости послать на мѣста эпидемическихъ фельдшеровъ.

Полная и для всѣхъ очевидная безплодность такихъ мѣропріятій очень скоро заставила земства понимать взять на себя задачу дѣйствительной помощью заболѣвшимъ во время эпидеміи придать противоэпидемической дѣятельности болѣе практическую

постановку. Съ теченіемъ времени, подъ вліяніемъ ближайшаго знакомства съ дѣломъ, постепенно сложилось болѣе правильное пониманіе условій развитія эпидеміи, выработалось убѣжденіе, что государственныя учрежденія до земства взглядъ на эпидеміи, какъ на случайныя болѣзни, которыя, появляясь сразу, принимали обширное распространеніе, охватывая цѣлыя селенія и волости, совсѣмъ не отвѣчаетъ дѣйствительности. Его основой было полное отсутствіе наблюденія за медленнымъ, ползучимъ теченіемъ эпидеміи въ продолжительный начальный ея періодъ, полная неосвѣдомленность, вслѣдствіе отсутствія близкой къ населенію врачебной помощи, о появленіи въ данной мѣстности первыхъ эпидемическихъ заболѣваній, которыя становились извѣстными только тогда, когда уже принимали обширное распространеніе. Заболѣванія же немногочисленныя, появляющіяся неровно, одно за другимъ, иногда съ промежутками въ нѣсколько недѣль, просто оставались неизвѣстными медицинскому персоналу. Когда наконецъ эпидемія становилась предметомъ вниманія, она уже бывала сильно разросшейся, и мобилизованные наскоро кадры эпидемическихъ фельдшеровъ увеличили о быстромъ, какъ пожаръ, распространеніи болѣзни; принимались „энергичныя мѣры" по борьбѣ съ развившейся эпидеміей, открывались бараки, помѣщались по деревнямъ фельдшера, производилась ни къ чему ненужная дезинфекція. Вслѣдствіе всякой связи съ этими мѣрами эпидемія мало-по-малу, захвативъ всѣхъ, кто только былъ способенъ заболѣть, прекращалась, за истощеніемъ горючаго матеріала, а въ то же время, быть можетъ бокъ-о-бокъ, начинали новыя эпидеміи, которыя становились извѣстными и привлекали къ себѣ противоэпидемическія мѣропріятія только послѣ того, когда разливались широкою волною по деревнямъ.

Безполезность и ненужность всѣхъ временныхъ мѣропріятій, которыя всегда неизбѣжно принимаются слишкомъ поздно, для лицъ, стоящихъ близко къ жизни и не воспитанныхъ на бумажномъ производствѣ, конечно, не могли остаться незамѣтными, тѣмъ болѣе, что даже и самое опознаваніе эпидемическихъ заболѣваній приѣзжимъ временнымъ персоналомъ невозможно, такъ какъ населеніе не знаетъ пріѣзжаго временнаго персонала, а пока разовьется привычка обращаться съ заболѣваніями къ вновь пріѣхавшимъ лицамъ, успѣютъ переболѣть чуть не всѣ, кто только можетъ.

Совсѣмъ инымъ путемъ вела свою работу постоянная медицинская земская организація, которая шагъ за шагомъ, исподволь, годами завоевывала довѣріе у ближайшаго къ лѣчебницѣ населенія. Населеніе привыкаетъ получать помощь при всѣхъ заболѣваніяхъ въ „своей" участковой лѣчебницѣ. Въ числѣ обраща-

1. Сѣть врачебныхъ участковъ въ земскихъ губерніяхъ къ 1910 г.

№ 2. Число врачебныхъ участковъ въ отношеніи къ населенію по уѣздамъ въ земскихъ губерніяхъ въ 1910 г.

ющихся въ лѣчебницу за помощью заболѣвшихъ, разумѣется, туда обращаются и больные заразные, въ надлежащемъ лѣченіи которыхъ заинтересованы не только сами больные, но и все окружающее населеніе. А для того, чтобы принятіе необходимыхъ санитарныхъ мѣръ не поселяло недовѣрія у населенія и не вело къ пониженію обращаемости, къ ослабленію своевременнаго обнаруженія заболѣваній, къ скрыванію эпидемическихъ больныхъ, у земскихъ врачей, естественно, зарождалось стремленіе, чтобы всѣ мѣры были не тягостны для населенія и шли бы навстрѣчу его нуждамъ, облегчали бы положеніе самихъ заболѣвшихъ. Такъ разбивалась стѣна, отгораживающая населеніе отъ врача, и устанавливались пути для проведенія чрезъ участковыя лѣчебницы всѣхъ мѣропріятій санитарнаго характера.

Такъ вырабатывалась одна изъ наиболѣе поразительныхъ и цѣнныхъ чертъ земской медицины, — та черта, которая присуща земской медицинѣ, какъ особой, своеобразной системѣ санитарной охраны страны: осуществлять цѣли общественно-санитарныя, направленныя непосредственно къ охранѣ здоровья всего общества, не путемъ возложенія на отдѣльныхъ членовъ общества тѣхъ или иныхъ обязательствъ въ интересахъ всего общества, не путемъ принудительныхъ мѣръ, а однимъ только оказаніемъ непосредственной очевидной помощи, которою дорожатъ и которую цѣнятъ тѣ, кого иначе пришлось бы подвергать дѣйствію принудительныхъ мѣръ.

Опытъ всей дѣятельности за нѣсколько уже 10-лѣтій земско-медицинскихъ организацій привелъ къ твердо установившемуся, формулированному и Пироговскими всероссійскими съѣздами, и послѣдними съѣздами, спеціально созывавшимися для обсужденія борьбы съ холерой (въ Самарѣ, Екатеринославѣ и др.), убѣжденію, что только постоянная медицинская организація, близкая къ населенію и состоящая изъ земскихъ лѣчебницъ со всѣми необходимыми дополняющими ихъ санитарными органами, является въ нашихъ условіяхъ единственно дѣйствительною мѣрою борьбы съ эпидемическими болѣзнями. Это убѣжденіе построено на такихъ ясныхъ непререкаемыхъ основахъ, что мало-по-малу начинаетъ покорять себѣ и другіе врачебныя и санитарныя организаціи, не только земскія, но и вѣдомственныя (на водныхъ и ж.-д. путяхъ сообщенія, переселенческую и пр.).

Очень важное значеніе въ первоначальномъ формулированіи земскихъ взглядовъ на борьбу съ эпидеміями имѣлъ первый областной съѣздъ врачей, созванный въ Харьковѣ въ 1881 году спеціально для обсужденія вопросовъ о борьбѣ съ дифтеритной эпиде-

міей. Въ немъ приняли участіе представители земствъ 6 губерній, земскіе врачи этихъ губерній и представители Харьковскаго университета. Съѣздъ съ полною ясностью установилъ мало-по-малу сложившееся въ кругахъ земскихъ врачей убѣжденіе въ совершенной непрактичности многихъ мѣропріятій, созданныхъ по готовымъ западнымъ образцамъ, и призналъ полную невозможность успѣшной борьбы съ экстреннымъ бѣдствіемъ безъ наличности **извѣстной постоянной организаціи участковаго типа и безъ довѣрія населенія къ медицинскому персоналу.**

Теперь даже созванный министерствомъ вн. дѣлъ и работавшій подъ предсѣдательствомъ товарища министра вн. дѣлъ Крыжановскаго въ 1911 г. съѣздъ по вопросу о постановкѣ борьбы съ холерой во главу всѣхъ своихъ заключеній и положеній поставилъ общую предпосылку, что планомѣрная и правильная борьба, какъ съ холерой, такъ и со всѣми эпидеміями, возможна лишь при наличности правильно организованныхъ и достаточныхъ постоянныхъ санитарныхъ и врачебныхъ организацій; что временное усиленіе персонала **можетъ быть лишь логическимъ развитіемъ постоянныхъ организацій**; что временный персоналъ долженъ быть лишь въ помощь постоянной организаціи, на съѣздѣ было приведено много убѣдительныхъ доводовъ о вредѣ и нецѣлесообразности временныхъ организацій, много доказательствъ, что всѣ траты правительства на **временныя** мѣры на борьбу съ холерой и съ другими заразными болѣзнями безцѣльны. Указывалось, что если бы правительство не пожалѣло своевременно этихъ денегъ и помогло бы общественнымъ органамъ, какъ городскимъ, такъ и земскимъ, имѣть правильно организованныя и достаточныя врачебно-санитарныя организаціи, то эти траты давно бы окупились и не предстояло бы въ будущемъ новыхъ большихъ непроизводительныхъ тратъ. „Центръ борьбы съ холерой и другими заразными болѣзнями всегда и повсюду долженъ лежать въ постоянныхъ организаціяхъ, на постоянномъ персоналѣ. Постоянныя же санитарныя организаціи должны быть основаны на развитіи сѣти врачебныхъ участковъ, развернутыхъ до 7-верстнаго радіуса, чтобы одинъ врачъ приходился не болѣе, чѣмъ на 10.000 населенія, одна койка на 1.000 обывателей, 1 эпидемическая койка на 3.000 и **1 санитарный врачъ на 25.000 населенія**“.

II.

Но не только борьба съ наводящими спасительный страхъ благодаря своей, по крайней мѣрѣ кажущейся, внезапности эпи-

земіями, а также и мѣры при всѣхъ другихъ общественныхъ забо-
леваніяхъ, какъ туберкулезъ, трахома, сифилисъ, малярія.—Воз-
можны лишь при условіи своевременнаго обнаруженія заболѣвшихъ
и подачи имъ надлежащей помощи. Въ виду этихъ хроническихъ
болѣзней, исподволь подтачивающихъ народное здоровье и веду-
щихъ къ глубокому вырожденію населенія въ многихъ мѣстахъ,
еще болѣе очевидно значеніе ранняго обнаруженія заболѣвшаго,
чтобы его изолированіемъ устранить опасность для распространенія заболѣваній
или, по крайней мѣрѣ, принятіемъ необходимыхъ санитарныхъ
мѣръ обезвредить, чтобы заболѣвшій не могъ быть очагомъ въ
смыслѣ распространенія заразы для окружающихъ. Понятно, въ
какой мѣрѣ для сколько-нибудь цѣлесообразной борьбы противъ
этихъ болѣзней необходимо укорененіе у населенія привычки об-
ращаться за врачебной помощью, съ довѣріемъ относиться ко всѣмъ
мѣрамъ, исходящимъ отъ врачебно-санитарной организаціи. Но эта
привычка мыслима только при доступности врачебной помощи, при
ея близости къ населенію.

Это положеніе было установлено въ отношеніи сифилиса и
другихъ заразныхъ болѣзней съ полнымъ опредѣленіемъ уже со-
бранными мнѣніями на специальномъ всероссійскомъ съѣздѣ для
выработки мѣръ борьбы съ сифилисомъ въ январѣ 1897 г. Съѣздъ
основнымъ положеніемъ призналъ, что „для опредѣленія степени
распространенія сифилиса, а также для борьбы съ нимъ, какъ и
съ другими заразными болѣзнями, правильная санитарно-врачебная
организація въ губерніяхъ и уѣздахъ, какъ земскихъ, такъ и не-
земскихъ, есть основное и наилучшее средство. Ядь правильной
санитарно-врачебной организаціи должно разумѣть устройство
**врачебныхъ участковъ въ количествѣ, соотвѣт-
ствующемъ мѣстнымъ нуждамъ и потребностямъ,
съ постоянными при нихъ амбулаторіями и больнич-
ками**, организація мѣстнаго специальнаго надзора, мѣстныхъ кол-
легіальныхъ органовъ изъ врачей и представителей общественныхъ
учрежденій, губернскихъ санитарныхъ бюро и періодическихъ
съѣздовъ врачей. Помощь всякаго рода больнымъ въ сельскихъ
мѣстностяхъ должна быть безплатнымъ, какъ для мѣстнаго, такъ
и для пришлаго населенія въ земскихъ и неземскихъ губерніяхъ".

Итакъ, неотложная задача принятія мѣръ противъ распро-
страненія сифилиса,— этого страшнаго бича нашей (поскольку
въ ней отсутствуетъ близкая и пользующаяся довѣріемъ населе-
нія врачебная помощь), этого бѣдствія, разрушающаго самую основу
благополучія населенія — его физическую крѣпость и работоспособ-
ность,— эта задача такъ же ясна, какъ и первая, еще болѣе элемен-

главная задача самозащиты страны отъ эпидемическихъ болѣзней, требуетъ въ нашихъ условіяхъ прежде всего созданія и всемѣстно доступной населенію врачебной помощи и уменія у населенія прочныхъ привычекъ обращаться за врачебной помощью при всѣхъ заболѣваніяхъ: только при этомъ условіи и возможно обнаруженіе среди всѣхъ другихъ заболѣваній также и свѣжихъ заразныхъ формъ сифилиса. И то же самое приходится сказать относительно всѣхъ другихъ „общеопасныхъ" заболѣваній. Вообще, при близкомъ ознакомленіи съ дѣломъ, земства всегда убѣждались, что, какія бы специальныя задачи ни выдвигались,—борьба съ эпидемическими болѣзнями или съ сифилисомъ, съ туберкулезомъ и ни трахомой, - всегда по необходимости приходится возвращаться къ этой основной задачѣ, съ рѣшеніемъ которой связано разрѣшеніе всѣхъ вообще врачебно-санитарныхъ задачъ для земства. Сколько бы ни открывать центральныхъ специальныхъ лѣчебницъ для туберкулезныхъ или заразныхъ бараковъ для эпидемическихъ больныхъ и сифилитическихъ отдѣленій при уѣздныхъ больницахъ, они не принесутъ никакой пользы для тѣхъ мѣстностей, гдѣ населеніе не можетъ пользоваться ихъ не въ день близкой и привычной уже медицинской помощью и гдѣ, слѣдовательно, остаются нераспознанными среди прочихъ больныхъ и специальные больные—сифилитики, туберкулезные и эпидемическіе, въ лѣченіи которыхъ заинтересованы не только они сами, но и все населеніе - въ виду несомнѣнной опасности, кроющейся въ самомъ фактѣ ихъ пребыванія среди прочаго населенія. Но, конечно, поскольку земствами уже теперь достигнуты извѣстные результаты въ смыслѣ приближенія къ населенію врачебной помощи, постольку необходимо, чтобы параллельно съ этимъ шло развитіе учрежденій, благодаря которымъ только и могутъ осуществляться санитарныя цѣли приближенія медицинской помощи къ населенію. Если одною изъ существенныхъ цѣлей развитія участковой медицины является своевременное обнаруженіе эпидемическихъ заболѣваній, заболѣваній трахомой, туберкулезомъ и пр. заразныхъ болѣзней, то именно поэтому врачебный пунктъ не можетъ состоять изъ одной амбулаторіи, а необходимою принадлежностью каждаго врачебнаго участка долженъ быть и благоустроенный заразный баракъ, и сифилитическое отдѣленіе, и пріютъ для туберкулезныхъ при участковой лѣчебницѣ, гдѣ могли бы быть изолируемы и находили бы лѣченіе всѣ соотвѣтственные больные, по крайней мѣрѣ изъ того состоянія съ лѣчебницей района, населеніе котораго уже привыкло и фактически можетъ обращаться за медицинской помощью. При отсутствіи же возможности помѣстить тѣхъ больныхъ

въ лѣчебницу, утрачивало бы смыслъ и самое стремленіе къ своевременному ихъ обнаруженію, а вмѣстѣ съ тѣмъ подрывалось бы и одно изъ главныхъ основаній развитія и приближенія врачебной помощи къ населенію.

III.

Чрезвычайно важною стороною въ развитіи земской медицины является ея санитарно-просвѣтительная роль. На это, какъ извѣстно, обратилъ вниманіе еще Н. И. Пироговъ въ его отзывѣ Полтавскому земству по поводу присланныхъ на его заключеніе трудовъ повсѣдневной медицинской комиссіи при Полтавской управѣ въ 1869 г. Отмѣтивъ, что „въ смыслѣ охраненія народнаго здоровья одно пользованіе больныхъ безцѣльно безъ выполненія гигіеническихъ условій", Н. И. Пироговъ указалъ на огромное значеніе распространенія въ населеніи правильныхъ гигіеническихъ представленій путемъ воздѣйствія земской медицины.

И тутъ, понятно, вліяніе земской лѣчебницы тѣмъ дѣйствительнѣе, чѣмъ тѣснѣе связано съ нею населеніе, чѣмъ съ большимъ довѣріемъ относится оно къ ней, чѣмъ чаще въ нее обращается. Довѣріе же населенія пріобрѣтается прежде всего не только внимательнымъ отношеніемъ къ его нуждамъ, но и умѣлымъ лѣченіемъ, дѣйствительною помощью при самыхъ разнообразныхъ заболѣваніяхъ; а для этого участковая лѣчебница должна быть надлежаще оборудована и обставлена достаточнымъ вспомогательнымъ персоналомъ и всѣми необходимыми съ точки зрѣнія врачебной техники приспособленіями, должна стоять на достаточной высотѣ.

Но какъ бы и съ какимъ бы довѣріемъ ни относилось населеніе къ земской лѣчебницѣ, фактически обращаться въ нее оно можетъ тѣмъ легче, тѣмъ чаще, чѣмъ ближе отъ него лѣчебница. Разработка данныхъ объ обращаемости населенія въ земскія лѣчебницы повсюду обнаружила быстрое паденіе и обращаемости, и посѣщаемости въ зависимости отъ возрастанія разстоянія селеній отъ лѣчебницы. На прилагаемомъ графикѣ (№ 3) представлено число посѣщеній въ земскія лѣчебницы въ среднемъ въ годъ по расчету на каждую сотню жителей въ селеніяхъ, отстоящихъ на данные одно, двухъ, трехъ и т. д. верстъ отъ лѣчебницы. Число посѣщеній, достигающее 200 на 100 жителей въ селеніяхъ, отстоящихъ не дальше 2—3 верстъ, при разстояніи въ 8—10—11 верстъ падаетъ до 50—55 и ниже на 100; въ деревняхъ же, находящихся отъ лѣчебницы еще дальше, обращаемость въ лѣчебницы почи-

жается до совсѣмъ ничтожныхъ размѣровъ—20—15—10 и менѣе на 100 жителей. Еще скорѣе, чѣмъ обращаемость, падаетъ посѣщаемость, т. е. показатель числа посѣщеній (вмѣстѣ съ повторными) на каждую сотню обратившихся за помощью больныхъ. Въ силу этого земская амбулаторія съ возрастаніемъ разстоянія все въ большей и большей мѣрѣ теряетъ значеніе лѣчебницы для приходящихъ больныхъ.

Если принять обращаемость изъ селеній, находящихся недалеко отъ лѣчебницы (въ разстояніи не дальше 3—5 верстъ), за болѣе или менѣе отвѣчающую дѣйствительной заболѣваемости, то можно сказать, что изъ селеній, находящихся въ разстояніи 6—10 верстъ, обращается за врачебной помощью едва лишь половина заболѣвшихъ, а при еще большемъ разстояніи—въ 12—15 верстъ—едва $^1/_4$ часть заболѣвшихъ, слѣдовательно, гораздо болѣе значительная часть заболѣваній, среди которыхъ немало, конечно, и заразныхъ, остается внѣ вѣдѣнія и воздѣйствія земской лѣчебницы.

IV.

Такимъ образомъ, не только лѣчебное, но и общественно-санитарное значеніе земскихъ лѣчебницъ, — значеніе ихъ, какъ такихъ санитарныхъ центровъ, которые во всякое время хорошо освѣдомлены о появленіи въ населеніи общеопасныхъ заболѣваній и черезъ которые проводятся и могутъ проводиться въ населеніе всѣ необходимыя санитарныя мѣры, проявляется въ болѣе или менѣе полной мѣрѣ лишь въ относительно ограниченномъ районѣ, не выходящемъ за предѣлы 6—10-верстнаго разстоянія отъ лѣчебницъ.

Но ни санитарно-просвѣтительное, ни наблюдательно-профилактическое (въ отношеніи общеопасныхъ заболѣваній) значеніе земской медицины не можетъ проявляться въ селеніяхъ, находящихся за предѣлами указаннаго выше разстоянія, и, слѣдовательно, съ точки зрѣнія основныхъ общественно-санитарныхъ задачъ, преслѣдуемыхъ земствомъ и существенно важныхъ для всей страны, мѣстности, находящіяся за предѣлами извѣстнаго разстоянія, которое практически можетъ быть принято теперь примѣрно въ 10 верстъ отъ лѣчебницы, могутъ и должны считаться земскою медициною не обслуженными. Сколько же такихъ мѣстностей? Какова площадь такихъ не обслуженныхъ земскою медициною районовъ? На картѣ, представленной на нашемъ снимкѣ № 1 и изготовленной пишущимъ эти строки для Дрезденской

международной гигіенической выставки 1911 г., оставлены въ видѣ бѣлыхъ кружковъ пространства 10-верстнаго радіуса вокругъ всѣхъ земскихъ врачебныхъ пунктовъ; остальныя населенныя пространства между этими кружками, т. е. всѣ пространства, гдѣ селенія удалены отъ ближайшихъ врачебныхъ пунктовъ далѣе, чѣмъ на 10 верстъ, на снимкѣ представляются темными. Во многихъ мѣстахъ на картѣ эти темныя пространства рѣзко преобладаютъ надъ бѣлыми площадями 10-верстныхъ районовъ губерній: Псковской, Новгородской, Тверской, Смоленской, Казанской, Вятской, Самарской, Уфимской, Пермской и др.), въ другихъ районахъ это преобладаніе менѣе явственно, и только въ Московской губ. да въ отдѣльныхъ уѣздахъ немногихъ другихъ губерній бѣлые кружки почти сплошь закрываютъ собою площадь губерній, т. е. почти всѣ населенные пункты отстоятъ не далѣе 10—12 верстъ отъ земскихъ врачебныхъ пунктовъ.

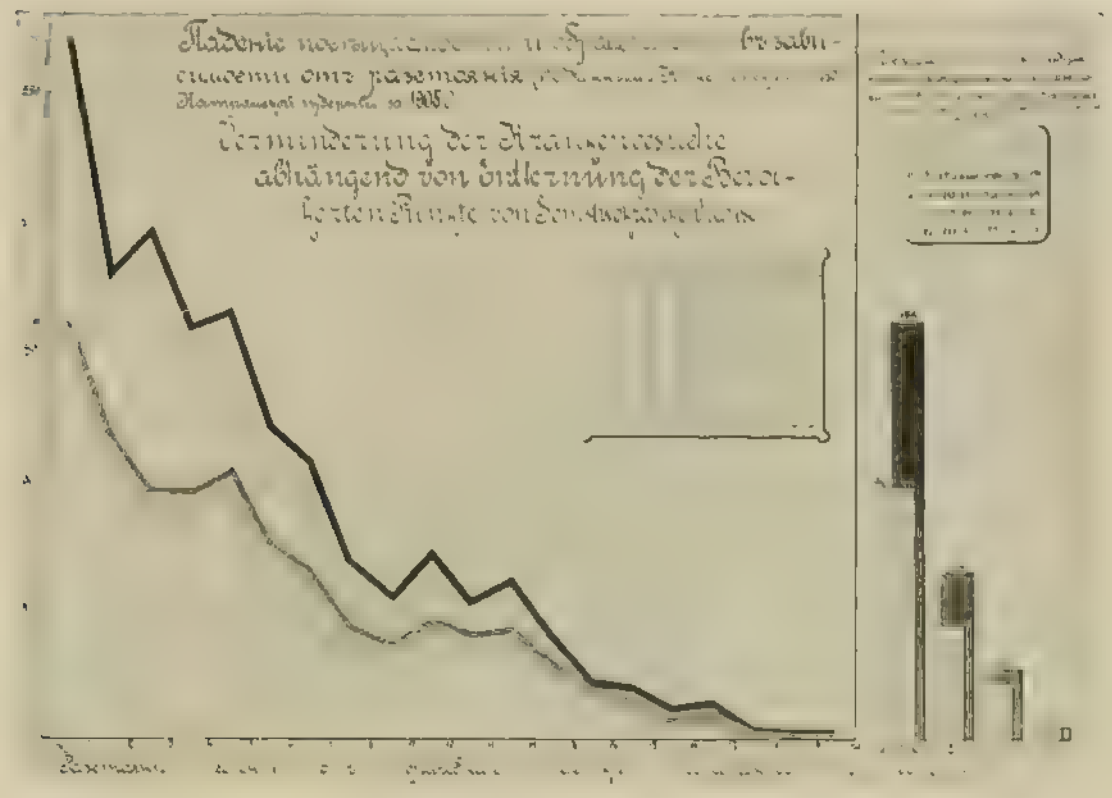
Все пространство 34 коренныхъ земскихъ губерній (2.490 тыс. кв. верстъ) и 6 юго-западныхъ земскихъ губерній (306 тыс. кв. верстъ) достигаетъ въ общей сложности 2.796 тыс. кв. верстъ. Въ 1912 г. въ этихъ губерніяхъ было 3.300 врачебныхъ участковъ, такъ что въ среднемъ на одинъ врачебный участокъ приходилось около 850 кв. верстъ. Но при такомъ расчетѣ не принято во вниманіе, что значительныя пространства сѣверныхъ и сѣверо-восточныхъ губерній (Олонецкой, отчасти Новгородской, Вологодской, Пермской и пр.) представляютъ собою сплошные казенные лѣса, совершенно лишенные населенныхъ пунктовъ. По отношенію ко всей площади земской Россіи такія сплошь незаселенныя пространства составляютъ приблизительно 20% . Такимъ образомъ, средняя площадь одного врачебнаго участка въ 1912 г. для 40 земскихъ губерній должна опредѣляться примѣрно въ 700 кв. верстъ, между тѣмъ геометрическая площадь 10-верстнаго района вокругъ врачебнаго участка составляетъ всего лишь 314 кв. верстъ. Уже отсюда видно, что площадь врачебнаго участка въ среднемъ болѣе, чѣмъ въ 2 раза, превышаетъ площадь того 10-верстнаго района, который практически можетъ считаться предѣльнымъ кругомъ сколько-нибудь дѣйствительнаго проявленія общественно-санитарной и лѣчебной дѣятельности и значенія земской лѣчебницы. Если площадь 10-верстнаго района (314 кв. в.) помножить на число существующихъ земскихъ врачебныхъ участковъ (въ 1912 г. въ 40 губерніяхъ 3.300 врач. участковъ, къ 1914 г. число это безъ большой ошибки можно принять примѣрно въ 3½ тыс.), то мы получимъ, что вся площадь этихъ круговъ, если бы они нигдѣ не заходили другъ на друга, достигала бы 1.100 тыс. кв. верстъ.

Но, болѣе или менѣе точно учитывая всѣ тѣ случаи, когда, какъ въ Московской, Полтавской, Черниговской, Курской и др. губерніяхъ съ болѣе густою сѣтью, 10-верстные районы вокругъ лѣчебницъ въ тѣхъ или иныхъ частяхъ пересѣкаются и накладываются другъ на друга, и уменьшая соотвѣтственно обслуженную площадь, придется опредѣлить послѣднюю примѣрно въ 900—950 тыс. кв. верстъ, а остальная, не обслуженная земской медицинской площадь земскихъ губерній (лежащая далѣе 10 верстъ), за вычетомъ незаселенныхъ пространствъ, опредѣлится приблизительно въ 1.200—1.300 тыс. кв. верстъ. Для того, чтобы все это пространство ввести въ сферу дѣйствія земской медицины, съ ея единственно цѣлесообразной и мыслимой въ нашихъ условіяхъ пока что установившейся стаціонарной системой, необходимо и это неотложно должно быть достигнуто въ ближайшій періодъ развитія земства— организовать сверхъ существующихъ $3^1/_2$ тыс. врачебныхъ участковъ еще по крайней мѣрѣ 4—5 тыс. таковыхъ.

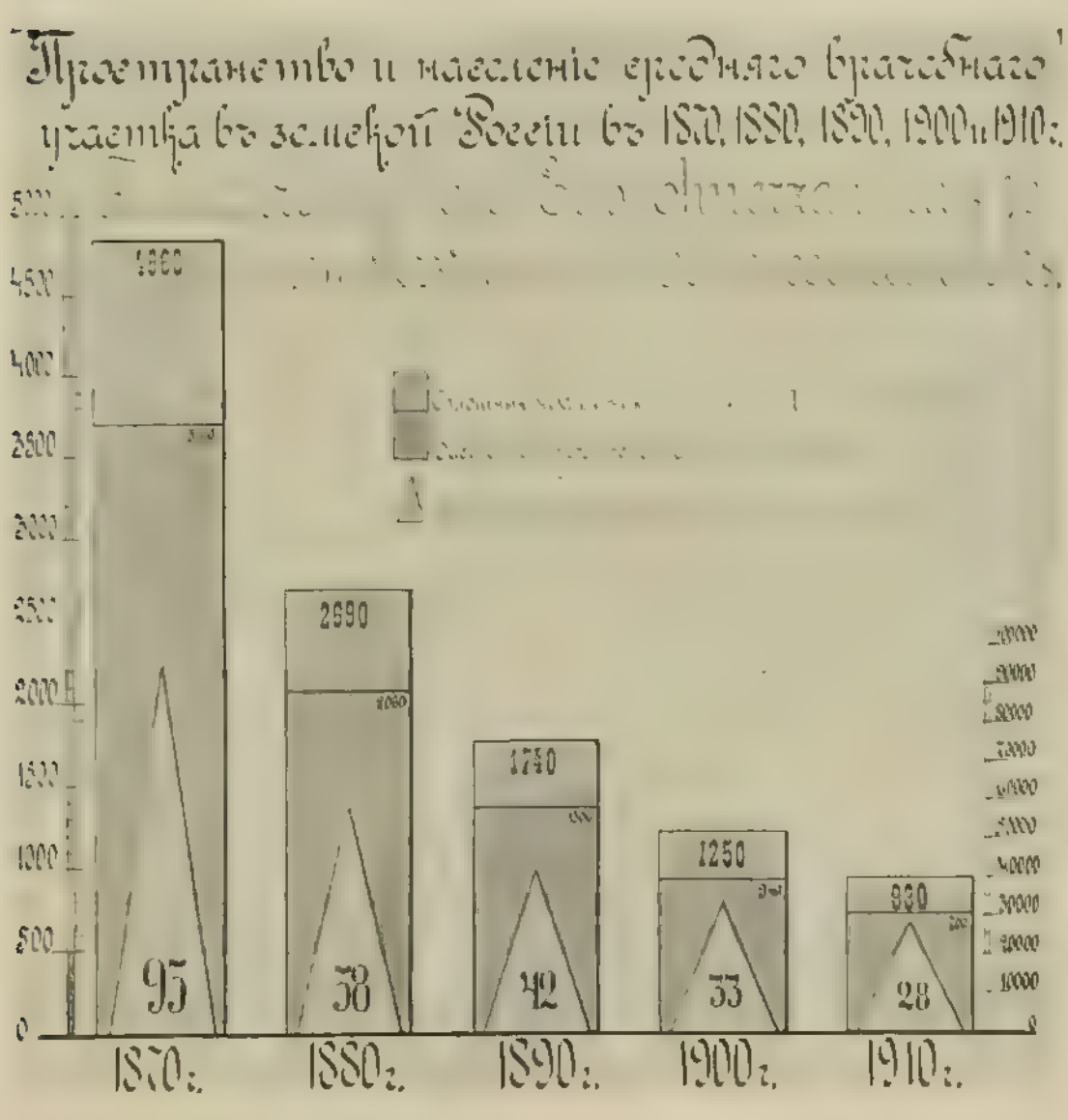
На первый взглядъ цифра эта кажется ужасающе огромной, но въ дѣйствительности она представится совсѣмъ не такой большой и даже, быть можетъ, недостаточной, если мы попытаемся подойти къ ея оцѣнкѣ съ точки зрѣнія другого признака, которымъ опредѣляется нормальная постановка земской медицины.

При самой напряженной работѣ земской лѣчебницы число посѣщеній въ годъ въ среднемъ на одну лѣчебницу не должно превышать 15—20 тыс., т. е. до 60 посѣщеній въ день на кругъ за цѣлый годъ. Эта колоссальная цифра, разумѣется, только и возможна благодаря надлежащей организаціи и раздѣленію труда въ лѣчебницѣ между всѣмъ работающимъ въ ней врачебнымъ и служебнымъ персоналомъ. Въ условіяхъ же работы врачей вольнопрактикующихъ или вообще не поставленныхъ въ положеніе руководителей хорошо организованнаго общественнаго учрежденія, какимъ является земская лѣчебница, число посѣщеній на одного врача, какъ показываетъ опытъ дѣятельности врачей страховыхъ кассъ Германіи или участковыхъ врачей больничныхъ обществъ у насъ въ Эстляндской губ., не превышаетъ 1—2 тысячъ и рѣдко достигаетъ 3 тысячъ въ годъ. Но даже если исходить изъ вышеуказанныхъ размѣровъ огромной напряженной работы участковыхъ лѣчебницъ и за основаніе принимать норму обращаемости населенія изъ ближайшихъ къ лѣчебницѣ районовъ, то можно придти къ выводу, что предѣльное количество населенія на одну лѣчебницу не должно превышать 10—12 тыс. Въ Московской губ. даже принимаютъ только 7 тыс. А такъ какъ сельское населеніе въ 40 земскихъ губерніяхъ достигаетъ 90 милліоновъ, то и по второму

№ 3. Пространственная ограниченность вліянія земской медицины.



№ 4.



признаку правильной организаціи земской медицины—по количеству населенія на одинъ врачебный участокъ — число земскихъ участковыхъ лѣчебницъ можетъ быть опредѣлено въ $7^1/_2$—8 тысячъ для достиженія той степени обслуживанія ими населенія, которая должна быть признана въ настоящее время сколько-нибудь достаточной. Вычитая изъ этого числа $3^1/_2$ тыс. существующихъ земскихъ лѣчебницъ, мы придемъ къ выводу о необходимости въ ближайшее время открытія не менѣе 4—$4^1/_2$ тыс. земскихъ лѣчебницъ, для того чтобы земская медицина не была привилегіей только относительно меньшей части территоріи и населенія въ земскихъ губерніяхъ, а стала достояніемъ всего населенія въ большей или меньшей мѣрѣ, и чтобы она могла выполнять свое общественное и государственное значеніе, какъ единственно реальная у насъ система **санитарной охраны страны.**

Но посильны ли для земства и для государства тѣ расходы, съ которыми должно быть сопряжено осуществленіе этой неотложной задачи? По смѣтамъ на 1913 г., расходы земства 40 губерній на все врачебное и санитарное дѣло, включая сюда и попеченіе о душевно-больныхъ и всѣ спеціальныя санитарныя мѣропріятія, опредѣляются въ 71,[illegible] мил. р., что составляетъ всего только 70 съ небольшимъ копѣекъ на душу населенія. Ничтожность этой цифры станетъ ясной, если ее поставить рядомъ съ расходами, напр., больничныхъ кассъ Германской имперіи. Эти послѣднія на 14 милліоновъ застрахованныхъ расходуютъ въ годъ (и это только на одно страхованіе отъ болѣзни) до 400 мил. марокъ, т. е. до 13 руб. на одного застрахованнаго, между тѣмъ какъ расходы на земскую медицину, даже въ такихъ губерніяхъ, какъ Московская, которая тратитъ больше всего, не превышаютъ 1 р. 40 к. на душу населенія. Организація, сверхъ существующихъ, еще $3^1/_2$—$4^1/_2$ тыс. врачебныхъ участковъ потребуетъ увеличенія ежегоднаго земскаго бюджета на врачебное дѣло на 80—100 мил. р. въ годъ. Если принять во вниманіе, что земскій бюджетъ на народное образованіе, послѣ того какъ введеніе всеобщаго образованія было признано общегосударственной задачей, въ теченіе послѣднихъ 7—8 лѣтъ возросъ почти на 70 мил. р., то и увеличеніе расходовъ на охрану народнаго здоровья въ той же пропорціи представится вполнѣ возможнымъ, такъ какъ осуществленіе общедоступной сѣти врачебныхъ участковъ и надлежаще поставленныхъ земскихъ лѣчебницъ имѣетъ не только мѣстное, но и несомнѣнное общегосударственное значеніе.

Открытіе $4^1/_2$ тыс. новыхъ врачебныхъ участковъ должно повлечь за собою затрату достаточныхъ средствъ на оборудованіе

ихъ сразу же и лѣчебницами, и заразными бараками, но суммы затрать на это не представляется настолько большой, чтобы она лѣзла недостижимой самую задачу. На каждый врачебный участокъ для его надлежащаго оборудованія въ среднемъ необходимо 50—55 тыс. руб., какъ можно судить по нормамъ, которыя устанавливаются въ настоящее время практикой многихъ земствъ. Исходя изъ 55 тыс. руб. на одну участковую лѣчебницу, мы получимъ на 4½ тыс. новыхъ лѣчебницъ 250 милл. руб., или, считая даже по 10% расходъ на уплату %% и погашенія и на необходимыя отчисленія въ возобновительный фондъ, это равнялось бы увеличенію ежегоднаго бюджета на новыхъ 25 милл. руб. Уже и теперь земства при постановкѣ своихъ задачъ и выработкѣ съти своихъ учрежденій, въ особенности участковыхъ лѣчебницъ, послѣ открытія кассы земскаго и городского кредита переходятъ отъ прежняго порядка установленія очередей на многіе годы къ оборудованію сразу всей намѣчаемой сѣти путемъ займа необходимыхъ средствъ единовременно, съ послѣдующею уплатою расходовъ по займу въ теченіе соотвѣтственнаго ряда лѣтъ. Самое дѣло отъ этого только выигрываетъ, и для населенія является большая выгода, такъ какъ оно сразу же получаетъ тѣ учрежденія, какія ему необходимы, а уплата по займу та же, какъ если бы земство, установивъ очередь, только постепенно шло къ осуществленію задачи, до сихъ поръ еще не разрѣшенной.

Итакъ, выполненіе сѣти врачебныхъ участковъ, хотя бы лишь 10-верстнаго радіуса, потребуетъ увеличенія земскаго бюджета на врачебно-санитарное дѣло противъ его теперешней величины въ $2\frac{1}{2}$ раза, причемъ расходы на земскую медицину должны будутъ достигать приблизительно 180—200 милліоновъ ежегодно. Возрастаніе земскаго бюджета и въ частности расходовъ на земскую медицину за послѣдніе годы идетъ настолько быстро, что увеличеніе въ $2\frac{1}{2}$ и даже въ 3 раза не представляется невѣроятнымъ. И въ самомъ дѣлѣ, если мы взглянемъ на ростъ земской смѣты на попеченіе о народномъ здоровьѣ, то увидимъ, что въ первыя 5-лѣтія дѣятельности земства, съ 1870 по 1890 г., смѣта всѣхъ земствъ на медицину увеличивалась на чрезвычайно почтенную сумму—на 2—$2\frac{1}{2}$ милл. руб. въ 5 лѣтъ; затѣмъ, послѣ 1900 г. и съ 1905 по 1910 г., то же увеличеніе за 5 лѣтъ достигаетъ уже 11—13 милл. руб. Совсѣмъ въ иномъ масштабѣ идетъ ростъ всѣхъ вообще земскихъ смѣтъ и въ частности смѣты на „народное здравіе" послѣ 1910 г. Съ 1910 по 1913 г. смѣта на земскую медицину въ 34 губерніяхъ съ 48 милл. возросла до $63_{,8}$ милл., т. е. за 3 года на 16 милл.,—на сумму, на которую раньше земская смѣта выросла съ 1870 къ 1895 г., т. е. за цѣлыхъ 25 лѣтъ.

Основная причина этого измѣненія въ быстротѣ роста земскихъ расходовъ, а слѣдовательно, и въ степени быстроты развитія самихъ земскихъ учрежденій заключается, разумѣется, въ томъ, что въ настоящее время земство преслѣдуетъ и осуществляетъ иную задачу, чѣмъ та, которая стояла предъ нимъ въ теченіе первыхъ пятнадцати его лѣтъ. Вначалѣ земство искало и вырабатывало типы соотвѣтственныхъ учрежденій, которые отвѣчали бы и мѣстнымъ условіямъ и нуждамъ мѣстнаго населенія. Но послѣ того, какъ въ продолжительномъ процессѣ земской работы эти учрежденія выработались, на очередь стала другая задача—осуществленіе сѣти этихъ учрежденій, т. е. задача сдѣлать найденныя формы обслуживанія населенія достояніемъ всего населенія. Конечно, на осуществленіе такой задачи требуется уже несравненно большія средствъ, чѣмъ на организацію только нѣсколькихъ пунктахъ уѣзда отдѣльныхъ учрежденій. Въ послѣдніе годы къ тому же, помимо неизбѣжной логики развитія самого дѣла, присоединяются новыя, чрезвычайно сильныя побудительныя причины для быстраго роста всѣхъ сторонъ земской дѣятельности, а въ томъ числѣ и въ области организаціи земской медицины. Со стороны самого населенія, которое раньше только исподволь привыкало и научилось съ довѣріемъ относиться къ земской медицинѣ, теперь начинаютъ предъявляться настоятельные запросы на предоставленіе ему во всѣхъ частяхъ уѣзда, по крайней мѣрѣ, такихъ же удобствъ въ пользованіи земскими учрежденіями (въ нашемъ случаѣ—лѣчебницами), какими уже пользуется платящее тѣ же земскіе сборы населеніе въ другихъ мѣстностяхъ того же уѣзда.

Эти съ каждымъ годомъ все громче и настойчивѣе заявляемые запросы на врачебную помощь, имѣютъ съ возросшимъ пониманіемъ—и у земствъ, и въ широкихъ общественныхъ кругахъ, и даже у представителей государственнаго здравоохраненія—глубокаго коренного значенія для всего дѣла санитарной охраны страны правильной и всесторонней сѣти близкихъ къ населенію земскихъ участковыхъ лѣчебницъ,—могутъ служить залогомъ неизбѣжнаго скораго осуществленія этой первой и основной неразрѣшенной земствомъ задачи его работы—задачи въ области имъ же созданной и окончательно упрочившейся въ странѣ системы общественной „земской“ медицины.

Настоящую замѣтку я позволю себѣ закончить изображеніемъ и объективнаго значенія, и общественно-моральной цѣнности земскаго общественнаго творчества, выразившагося въ созданіи земской медицины, вышедшимъ изъ-подъ пера М. И. Капустина

20 лѣтъ тому назадъ: „Земская медицина явилась въ сельской жизни Россіи совершенно новымъ факторомъ, въ которомъ наука и умѣлая культура входятъ въ непосредственное общеніе съ народной жизнью и народными нуждами. Она приняла національный типъ общественнаго служенія, исключающаго въ принципѣ преимущество сильныхъ и богатыхъ и начало конкурренціи на почвѣ личныхъ выгодъ. Польза, приносимая и приносимая сельскому населенію земской медициной, не можетъ быть выражена какими-либо точными числами, но она велика и разносторонна. Облегченіе многихъ болѣзней, громадное сокращеніе ихъ длительности, облегченіе излишнихъ страданій, проведеніе въ жизнь культурныхъ началъ гигіены и разумныхъ привычекъ,—вотъ тѣ результаты, которые можетъ видѣть всякій безпристрастный человѣкъ, наблюдающій дѣятельность хорошо поставленной земской медицины. Типъ дѣятельнаго земскаго врача, преданнаго своему дѣлу, видящаго въ немъ способъ работать на общую пользу, уже установился въ жизни и представляется въ высокой степени симпатичнымъ, весьма далекимъ отъ тѣхъ представленій, которыя нерѣдко составляются о врачахъ поверхностными наблюдателями городской жизни. При поддержкѣ и дальнѣйшемъ развитіи этого типа, жизнь и здоровье сельскаго населенія Россіи будутъ находиться въ надежныхъ рукахъ. По образцу земской медицины организована, закономъ 24 апрѣля 1887 г., сельская „медицина въ Западномъ краѣ, гдѣ не введены въ дѣйствіе земскія учрежденія".

И. И. Петрункевичъ.

Ближайшія задачи земства [1]).

Послѣдніе 3 года сдѣлали насъ, русскихъ, свидѣтелями такихъ событій внутренней жизни Россіи, которыя невольно приковываютъ къ себѣ вниманіе. Послѣ блестящихъ реформъ начала царствованія, съ середины 60-хъ годовъ наступила реакція. Русское общество, не привыкшее къ бодрости мысли, охотно пошло назадъ къ тому положенію опеки, изъ котораго оно только-что, казалось, вышло. Началась перекройка на старый ладъ новыхъ реформъ, и среди общества не нашлось желанія противодѣйствовать этому. Получивъ все новое сверху, общество, естественно, не дорожило подачкой. Поэтому интеллигентное русское общество было немало удивлено, когда узнало въ началѣ 70-хъ годовъ о движеніи молодежи въ народъ. А между тѣмъ начавшееся среди молодежи движеніе росло. Правительство само раздувало его, создавая колоссальные процессы и принимая самыя варварскія мѣры относительно лицъ въ чемъ-нибудь подозрѣваемыхъ. Ссылки усилились вмѣстѣ съ ихъ жестокостью. На нашихъ глазахъ прошли: процессъ московскихъ соціалистовъ, процессъ казанской демонстраціи, процессъ 193-хъ, затѣмъ намъ же пришлось видѣть покушеніе на жизнь Трепова, вооруженное сопротивленіе Ковальскаго, его казнь: убійство Мезенцева и бар. Гейкинга. Наконецъ, въ эту минуту мы слышимъ объ убійствѣ кн. Кропоткина и о вооруженномъ сопротивленіи въ Кіевѣ. Это событія, извѣстныя всей Россіи. А сколько же прошло такихъ, которыя скрыты правительствомъ отъ

---

[1]) Настоящая статья И. И. Петрункевича была напечатана тридцать лѣтъ тому назадъ въ № 56 заграничнаго журнала „Вольное Слово“ въ 1883 г. безъ подписи автора (о ней см. выше въ статьѣ В. Я. Богучарскаго и далѣе въ статьѣ кн. Д. И. Шаховского). Редакція помѣщаетъ ее въ юбилейномъ сборникѣ съ любезнаго согласія И. И. Петрункевича, какъ ярій историческій документъ, освѣщающій значительную полосу земскаго политическаго движенія. *Ред.*

общества и извѣстии лишь въ небольшомъ районѣ. Несмотря, однако, на то, что общество было непосредственно заинтересовано во всѣхъ этихъ событіяхъ, оно осталось безучастнымъ и лѣнивымъ зрителемъ. Трудно сказать, что въ этомъ случаѣ вліяло, спячка ли, страхъ ли передъ правительствомъ или, наконецъ, соціалистическая программа, поставленная партіей Земли. Вѣрнѣе, что двѣ первыя причины, такъ какъ третья не была достаточно ясно формулирована самими руководителями ея, а въ обществѣ она оставалась почти неизвѣстною.

Въ такомъ положеніи было дѣло о убійствѣ генерала Мезенцева, когда правительство почувствовало всю силу маленькаго „дѣла". Оно растерялось и, сознавшись въ своемъ безсиліи, настоятельно потребовало содѣйствія самого общества къ искорененію революціонной партіи. Русское общество не поняло всей важности этого момента. Въ обществѣ не нашлось того чувства независимости, той любви къ свободѣ и того политическаго чутья, которыя подсказали бы, что слѣдуетъ дѣлать въ такую минуту. Поэтому правительственный призывъ вызвалъ не протестъ, а рядъ адресовъ—пошлыхъ, униженныхъ, грозящихъ ничтожныхъ.

Отцы, у которыхъ ежедневно взрываютъ дѣтей для мелкой и ужасной казни, просятъ новыхъ казней надъ своими же дѣтьми..... Такого содержанія большинства адресовъ. Какое печальное явленіе! Но что печальнѣе всего, такъ это то, что выразителями такихъ чувствъ русскаго народа явились его общественные органы—Земство и Городская Думы. Извѣстно, что какъ первое, такъ и послѣднія заключаютъ въ себѣ достаточно интеллигентныхъ лицъ, которыя, будучи близко поставлены къ общественнымъ дѣламъ, основательно знаютъ положеніе народа и его нужды. Эти люди, вѣроятно, не разъ задумывались надъ бѣдностью и невѣжествомъ народа, надъ его безправіемъ, надъ произволомъ полиціи и администраціи, надъ невозможными налогами, надъ способомъ ихъ взиманія; эти люди, конечно, пробовали уже что-нибудь сдѣлать и убѣдились, что они безсильны, что и Земство и Думы въ глазахъ правительства и даже его низшихъ агентовъ представляютъ ничтожество, не заслуживающее какого-либо вниманія. Казалось, что эти люди должны бы воспользоваться благопріятной минутой, чтобы прямо и откровенно сказать правительству: „Мы не станемъ спорить, вредна ли пропаганда революціонныхъ идей въ Россіи, но спросимъ лишь, какимъ орудіемъ ты приглашаешь насъ бороться съ ними. Революціонныя идеи распространяются печатью и живымъ словомъ, хотя на эту печать и на это слово ты пытаешься наложить свою ка-

равную руку. Мы же обезоружены тобою. Мы не имѣемъ свободы слова и науки, чтобы показывать заблужденія и нелѣпость доктринъ нашихъ противниковъ. Правда, ты охотно предоставляешь намъ доказывать это, но мы не можемъ и не хотимъ быть слѣпымъ орудіемъ твоихъ велѣній; мы не можемъ бороться неравнымъ оружіемъ и всегда будемъ помнить, что нашимъ противникамъ грозитъ тюрьма, ссылка и каторга. Значитъ, ты предлагаешь намъ быть шпіонами и сыщиками? Но можетъ ли народъ взять на себя такую позорную роль? Мы далеки отъ революціонныхъ идей, но заявляемъ, что бороться съ ними можемъ лишь силою мысли и слова, палачей же между нами не найдется! Раздѣлывайся же самъ и знай, что мы не шевельнемъ пальцемъ, чтобы помочь тебѣ, потому что, не желая революціи, мы еще менѣе желаемъ сохраненія стараго строя".

Приблизительно такъ мы должны были бы отвѣчать. Но, къ сожалѣнію, такъ мы не отвѣчали, хотя нашлись земства, которыя рѣшились воспользоваться минутой для проведенія своихъ цѣлей. Полтавское земство, какъ извѣстно, составило правительству адресъ, въ которомъ выражаетъ свою готовность бороться съ революціонными идеями и вмѣстѣ съ тѣмъ заявляетъ, что „вырвать зло съ корнемъ и окончательно побороть пропаганду, предпринятую врагами правительства и общества, доступно лишь совокупнымъ силамъ правительства и общества". Но затѣмъ Полтавское земство полагаетъ, что „для достиженія этой цѣли не существуетъ въ настоящее время такой легальной почвы, на которой могли бы объединиться силы правительства и всѣхъ земствъ Имперіи, такъ какъ дѣятельность послѣднихъ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ поставлена въ предѣлы мѣстныхъ нуждъ".

Харьковское земство пошло вслѣдъ за Полтавскимъ и приняло записку гласнаго Горѣлѣнко, въ которой подъ покровомъ густого тумана высказывается та же мысль, что правительство безсильно бороться съ пропагандой новыхъ идей, и что стоитъ ему лишь поѣлиться властью съ обществомъ, чтобы „вырвать зло съ корнемъ".

Мы стоимъ близко къ земскому дѣлу и мы отличаемся подобающей консервативностью, но никакъ не можемъ согласиться съ такою постановкою вопроса. Полтавское и Харьковское земства говорятъ правительству, ты ведешь войну съ вредными идеями уже нѣсколько лѣтъ, но онѣ не только не погибаютъ, а растутъ все шире и шире: дай намъ власть, и ты увидишь, какими молодцами мы покончимъ съ ними!

Неужели на такой почвѣ и изъ такого зерна должно вырости древо „Россійской конституціи"?

За полученіе доли власти земство принимаетъ на себя обязательство уничтожить извѣстныя разряды лицъ и имѣетъ съ ними истребить людей, ихъ распространяющихъ. Чтобы рѣшиться вырвать что-либо съ корнемъ, надо достаточно хорошо узнать дѣло и только тогда рѣшить, то ли это зло, которое слѣдуетъ вырвать. Но развѣ мы знаемъ эти „вредныя идеи"? Отсутствіе у насъ свободы печати не дало возможности носителямъ этихъ идей ясно и подробно формулировать ихъ: но едва ли возможно сомнѣваться, что значительная доля ихъ принадлежитъ не только лицамъ крайнихъ воззрѣній, но и людямъ самаго умѣреннаго и даже консервативнаго образа мыслей.

Доказательства этому мы находимъ въ запискѣ Черниговскаго земства, составленной комиссіей и, какъ слышно, одобренной большинствомъ гласныхъ, хотя не допущенной предсѣдателемъ къ обсужденію въ собраніи. По мнѣнію Черниговскаго земства, современное положеніе Россіи представляетъ богатую почву для распространенія революціонныхъ идей, которыя находятъ себѣ пищу въ организаціи среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, въ отсутствіи свободы слова и печати и въ полномъ неуваженіи къ законамъ, какъ со стороны правительства, такъ и со стороны гражданъ. Конечно, пища революціонныхъ идей не исчерпывается этими тремя вопросами. Но мы готовы допустить, что Черниговское земство не могло сказать болѣе того, что имъ сказано, дѣлая, вѣроятно, соединить въ одинъ дружный протестъ возможно большее число голосовъ и направленій. Тѣмъ не менѣе изъ записки совершенно ясно, что консервативнымъ земскимъ силамъ желательны: свобода слова и печати, неприкосновенность личности, уничтоженіе административной ссылки и произвола администраціи, независимость крестьянскаго сословія отъ полиціи, измѣненіе системы налоговъ и обложенія въ смыслѣ выгодномъ для массы населенія и, наконецъ, исполненіе правительствомъ законовъ, имъ же издаваемыхъ. Вѣдь земства и въ немъ самомъ есть люди, которые идутъ дальше и желаютъ сверхъ того нѣкоторыхъ соціальныхъ и экономическихъ реформъ. Безъ сомнѣнія, революціонныя идеи идутъ еще дальше, но слѣдуетъ ли отсюда, что мы поднимемъ руку на мысль, которая есть естественный продуктъ нашего положенія и которая вмѣстѣ съ нами заблужденіями можетъ принести пользу, отыскивая новые пути для улучшенія этого положенія? Еще менѣе мы можемъ взять на себя истребленіе людей, съ нами „злое". Пока оно борется силою слова, мы не мо-

жемъ взять въ руки другого орудія, кромѣ слова. Когда же находятся люди, которые прибѣгаютъ къ ножу и револьверу, то въ рукахъ правительства достаточно полицейской и судебной власти, чтобы справиться съ преступниками. Напротивъ, мы должны напомнить правительству, что лучшимъ средствомъ устраненія подобныхъ преступленій служитъ необходимая свобода гражданъ и законность дѣйствій самой власти.

Итакъ, мы думаемъ, что Полтавское и Харьковское земства стали на ложный путь. Какія конституціонныя блага мы посулимъ русскому народу, когда напередъ обязуемся душить идеи и истреблять людей, ими живущихъ?

Напрасно думаютъ, что русскому народу свобода мысли и слова не дорога. Этотъ народъ уже два съ половиною вѣка терпитъ гоненія за свои вѣрованія и до сихъ поръ не можетъ молиться своему Богу. Сколько среди него погибло людей за вѣру и за „вредныя“, но дорогія ему идеи!

Нѣтъ, такой конституціи намъ не нужно, и мы горячо протестуемъ противъ замѣны одного произвола другимъ. Между тѣмъ, мы полагаемъ, что продолженіе существующаго порядка вещей— немыслимо. Никогда еще Россія не представляла такого печальнаго положенія. Выдержавъ побѣдоносную войну, Россія приняла роль подсудимой передъ Европой и принуждена была заключить позорный миръ. Благосостояніе народа помрачено войной, и нужны многіе годы, чтобы залѣчить открывшіяся язвы. Нищета бѣднѣйшихъ классовъ, тягость налоговъ, невѣжество, казнокрадство, расхищеніе государственныхъ имуществъ, мотовство народныхъ средствъ, финансовое банкротство, преслѣдованіе учащейся молодежи, развитіе политическихъ доносовъ, административныя ссылки сотнями—вотъ картина Россіи. Ожидать, что правительство одолѣетъ такую задачу,—нѣтъ причины. Напротивъ, оно доказало намъ свою неспособность справиться съ положеніемъ, имъ же созданнымъ. Прося у насъ помощи, оно доказало намъ свое безсиліе въ борьбѣ съ маленькою, но энергичною партіей. Теперь очередь за самимъ обществомъ. Среди русскаго народа имѣется много людей, далекихъ отъ революціоннаго образа мыслей, но глубоко преданныхъ интересамъ своей родины, проникнутыхъ горячей къ ней любовью и готовыхъ отдать свой трудъ и свою жизнь для ея блага. Этимъ людямъ недостаетъ лишь единства цѣлей и дѣйствія, чтобы стать силой, способной подчинить правительство интересамъ народа. Никакое правительство само не даетъ такихъ учрежденій, которыя бы надѣвали дѣйствительную узду на его

средствъ. И никогда народъ не станетъ дорожить конституціей, не гарантирующей ни личности, ни имущества.

Поэтому люди, готовые служить народу, должны взять на себя начало выполненія великой задачи. Наиболѣе удобнымъ ба-[illegible] являются земскія учрежденія, какъ единственныя общественныя органы, соединяющіе въ себѣ почти всѣ элементы и сословія. Поэтому земство [illegible] своей политической миссіи. И вопросъ лишь въ томъ, сумѣетъ ли оно стать на высоту своей роли. Если эта задача окажется не по силамъ земству, если оно откажется отъ исполненія ея — все, что есть живого и мыслящаго въ обществѣ, примкнетъ къ революціонному движенію, а земство, какъ учрежденіе, умретъ вмѣстѣ со смертію стараго строя.

Жизнь выдвигаетъ впередъ рядъ вопросовъ, разрѣшить которые должно земство, какъ выразитель желаній и стремленій русскаго народа. Хотя теперь народъ еще вѣритъ въ правительство и лишь на него разсчитываетъ въ избавленіи отъ своихъ бѣдъ, хотя земства, какъ представителя своихъ интересовъ, оно не знаетъ, но это потому, что земство до сихъ поръ ничего не сдѣлало для народа. Но какъ только земство подниметъ вопросъ о необходимости экономической реформы, когда оно приметъ всю массу народа подъ свое покровительство отъ произвола полиціи, когда оно смѣло и рѣшительно потребуетъ у правительства права свободно обсуждать свои дѣла, [illegible] и считать свою личность неприкосновенной, тогда весь народъ будетъ на сторонѣ земства, побѣда котораго станетъ обезпеченною.

Рядъ намѣченныхъ нами вопросовъ [illegible] на двѣ категоріи. Одни, какъ свобода слова и печати и личная гарантія, должны быть потребованы земствомъ немедленно. Другіе же могутъ быть разрѣшены [illegible] представителей народа. Но [illegible] станетъ истиннымъ выразителемъ интересовъ народа, когда оно будетъ организовано самимъ народомъ. Поэтому мы не должны быть [illegible] [illegible] даннyю сверху, будемъ настаивать на созывѣ . . . . .

Итакъ, въ настоящую минуту земство должно написать на своемъ знамени три положенія: свобода слова и печати, гарантія личности и созывъ . . . . . . Всѣ остальные вопросы должны быть на время отложены. Но, чтобы имѣть возможность предъявить такія требованія, всѣ общественныя силы въ настоящее время должны быть [illegible].

До сихъ поръ выборы земскихъ гласныхъ были внѣ вниманія

общества, — съ этой минуты они должны быть предметомъ усиленной агитаціи. Земскія собранія требуютъ серьезной очистки и привлеченія болѣе живыхъ и сильныхъ элементовъ. Только при соблюденіи этого послѣдняго условія земство будетъ способно начать борьбу.

Избирая земство базисомъ движенія, мы вмѣстѣ съ тѣмъ вѣруемъ, что всѣ силы русскаго народа дружно соединятся, чтобы завоевать себѣ свободу, и тогда обновленная Россія по праву займетъ мѣсто среди цивилизованныхъ народовъ.

Въ видѣ предисловія къ напечатанной выше статьѣ И. И. Петрункевича въ „Вольномъ Словѣ" была помѣщена отъ редакціи нижеслѣдующая замѣтка М. П. Драгоманова подъ заглавіемъ: „Земскій голосъ изъ недавняго времени".

„Въ 1878 г., по случаю убійства ген. Мезенцева, Государь обратился къ обществу съ приглашеніемъ помочь правительству въ борьбѣ съ „крамолою". Это обращеніе совпало съ началомъ политическаго броженія въ такихъ слояхъ общества, которые до тѣхъ поръ не были затронуты предшествовавшей революціонною пропагандой (тогда исключительно соціалистическаго направленія) и которые, подъ вліяніемъ, между прочимъ, войны и ярко обнаруженныхъ ею недостатковъ политическаго строя въ Россіи, стали задумываться о необходимости измѣненія этого строя на болѣе свободныхъ началахъ. Въ то же время въ самихъ революціонно-соціалистическихъ кругахъ начался поворотъ къ мысли о политической свободѣ, какъ о первой необходимости для населенія Россіи.

Время это было, такимъ образомъ, исходною точкой того политическаго движенія, какое теперь можно счесть господствующимъ во всѣхъ слояхъ мыслящаго общества въ Россіи. Начало движенія этого проявилось, между прочимъ, хотя и очень несовершенно, и въ нѣкоторыхъ отвѣтахъ дворянскихъ и земскихъ собраній на вышеупомянутое обращеніе правительства. Въ числѣ этихъ отвѣтовъ болѣе другихъ политическаго такта и смѣлости обнаружилъ отвѣтъ Черниговскаго земства, приготовленный въ 1879 г. Онъ былъ напечатанъ въ Россіи, только въ прибавленіи къ „Землѣ и Волѣ", и, кромѣ того, проникъ въ заграничную печать. Между прочимъ, онъ былъ набранъ въ одной брошюрѣ, которая должна была выйти во Львовѣ, въ Галиціи, съ предисловіемъ въ видѣ статьи „Ближайшія задачи земства", писанной, какъ видно изъ словъ автора его, лицомъ, „близко стоящимъ къ земскому дѣлу". Одновременно съ тѣмъ тамъ же печатались брошюры: „Мартовское движеніе студенчества Кіевскаго университета въ

1879 г." и „Русская молодежь, правительство и общество", съ приложеніемъ протеста Харьковскаго университета и доклада совѣта С.-Петербургскаго университета. Но изъ этихъ брошюръ только „Мартовское движеніе" вышло въ свѣтъ. Остальныя же были задержаны австрійскимъ правительствомъ, которое въ это время арестовало директора типографіи по дѣлу предполагаемаго соціалистическаго заговора въ Краковѣ. Хотя, спустя нѣсколько времени, директоръ и былъ освобожденъ и хотя, по нашему мнѣнію, не было невозможности потребовать у австрійской полиціи изданіе задержанныхъ брошюръ, — совершенно не противныхъ австрійскимъ законамъ, — но тѣмъ не менѣе названныя брошюры и до сихъ поръ пребываютъ подъ спудомъ, если уже не уничтожены.

Хотя такая остановка, по чисто случайной причинѣ, печатанія очевидно систематически задуманныхъ публикацій не говоритъ въ пользу энергіи лицъ, предпринявшихъ эти публикаціи, но все-таки этотъ опытъ не долженъ быть прерванъ молчаніемъ въ виду другихъ признаковъ начала того политическаго движенія, которое теперь нарастаетъ въ Россіи, — и такъ какъ нѣкоторыя мысли статьи „Ближайшія задачи земства" не утратили еще интереса и теперь, то мы и сочли нелишнимъ перепечатать ее на страницахъ „Вольнаго Слова" съ единственнаго достающагося намъ экземпляра, 1) какъ документъ, 2) какъ одинъ изъ земскихъ голосовъ, который предназначался для публичнаго обсужденія".

Кн. Дм. Шаховской.

Политическія теченія въ русскомъ земствѣ.

I.

Если вѣрить Грибоѣдову, въ 1822 г. Чацкій принужденъ былъ покинуть Москву, столкнувшись съ безвыходнымъ тупоумiемъ той среды, къ которой онъ самъ принадлежалъ, и отправился искать по свѣту такого уголка, гдѣ бы оскорбленное чувство его могло найти удовлетвореніе. Онъ уже понялъ, что сокрушить однимъ ударомъ косность окружающаго общества при данныхъ условіяхъ немыслимо, но еще не додумался до активной борьбы со ставшимъ ему невыносимымъ злымъ окружающей жизни. Болѣе пылкіе сверстники переросли его мягкое прекраснодушіе или не доросли до его ума. Они черезъ 3 года сѣяли отчаянную попытку однимъ ударомъ снести отжившія въ ихъ сознаніи строи, но оказались непонятыми со стороны массъ, преданныхъ на волю судьбы со стороны сознательнаго общества. И только послѣ продолжительнаго процесса эволюціи хозяйства страны, обнаружившей полную несостоятельность крѣпостного уклада, когда, сверхъ того, и политическая система треснула во всѣхъ швахъ отъ удара извнѣ,—не ранѣе половины 50-хъ годовъ сталъ передъ сыновьями поколѣнія русскихъ дворянъ двадцатыхъ годовъ во всей жизненной полнотѣ вопросъ о созданіи новыхъ отношеній къ народнымъ массамъ и къ государственной власти. Одни пошли въ „народъ“, другіе пошли въ земство.

Конечно, нельзя сказать, что до Положенія 1 января 1864 г. русское дворянство было лишено законнаго участія въ мѣстномъ управленіи. Формально широкія права въ организаціи мѣстнаго суда, полиціи безопасности и полиціи благоустройства были предоставлены дворянству Екатериной II, ея реформами 1766, 1775 и 1785 г.г. Но тотъ же самый произвольный и полный дворянской

[illegible] Чаадаева,—кн. М. М. Щербатовъ, понялъ всю призрачность крѣпостныхъ правъ въ политическомъ отношеніи и въ послѣднихъ правленіяхъ старался вызывать благоволѣнія императрицы особенно къ русскому благородному дворянству. Однимъ разъ у кн. Щербатова, впрочемъ, блеснула мысль о возможности для дворянства получить живую самостоятельную силу. Когда въ 1789 г. государству грозили тяжкія испытанія отъ двухъ одновременныхъ войнъ, на югѣ съ Турціей, и на сѣверъ, въ ближайшемъ сосѣдствѣ къ столицѣ—со Швеціей, экономическая мощь государства была подорвана страннымъ неудержимымъ и неразумной финансовой политикой, а во Франціи разразились уже первые раскаты грозы,—кн. Щербатову, за годъ до его смерти, показалось, что въ рукахъ преданнаго [illegible] государыни дворянствомъ можетъ быть вѣрно, [illegible] активной поддержки, твердо обезпеченное право на самостоятельный голосъ въ дѣлахъ правленія. Онъ замолчалъ,—впрочемъ, вѣрно, только въ тиши своего кабинета,—[illegible] выступленіями. [illegible] отъ времени [illegible] его рукописи, извлеченныя изъ забвенія черезъ 70 лѣтъ послѣ ихъ написанія, передаютъ намъ этотъ послѣдній призывъ. Онъ писалъ:

„Все сіе отъ нашего рабскаго и подлаго терпѣнія происходитъ; а мое желаніе и есть, показывая твердость, постараться [illegible] не токмо чувствующихъ отягчающее ихъ иго, оное имъ чувствительно содѣлать, дабы, сохраняя [illegible] и искреннюю горячность къ Государю, [illegible] и погибели, [illegible] не примутся мои слова за [illegible] намѣреніе [illegible]: нѣсть, мысли мои весьма далеки—и тотъ, кто любитъ свое отечество и Государя, кто не желаетъ другого блага, какъ [illegible] съ своими согражданами [illegible], не можетъ имѣть возмущенныя мысли. И мы имѣемъ дворянскія собранія, которыя донынѣ токмо въ тягость нашу обращаются; мы робостію своею возлагаемъ на себя неудобь-носимое иго, не смѣемъ ни о пользѣ своей, ни о тягости ничего представить, и даже губернскихъ предводителей [illegible], кого назначатъ, выбираемъ.

„Пріимемъ духъ благородный, духъ твердости и любви отечества, представимъ предъ престолъ монаршій тугу состоянія отечества нашего, покажемъ ей истину, сокрытую отъ нея, и воплями, слезами и покор-

стремъ нашимъ попеченіемъ сердце ея къ снисканію блага отечества и къ поспѣшенію имени ея къ негиблющей славѣ“ [1]).

Однако государственная власть оказалась гораздо болѣе мощной, чѣмъ это казалось историку. Дворянству безъ союза съ другими, народными силами нечего было и думать съ ней тягаться. А между тѣмъ, всю ничтожность русской буржуазіи Щербатовъ чрезвычайно ясно видѣлъ и изображалъ въ своихъ писаніяхъ. О совмѣстныхъ же выступленіяхъ съ крестьянствомъ, конечно, не могъ и думать этотъ дворянинъ-конституціоналистъ XVIII в. Онъ, напротивъ, хотѣлъ полнымъ закрѣпощенія и казенныхъ крестьянъ и, два раза въ своей жизни столкнувшись съ народной стихіей, въ законодательной комиссіи 1767 г. и въ годы пугачевщины,— оба раза съ ужасомъ отъ нея отшатнулся. Не хотѣлъ онъ имѣть ничего общаго и съ „вельможами, правителями государства“: ихъ онъ съ горечью называлъ „дурными пастухами безсловесныхъ скотовъ“ (II, 286), альтернативно считая ихъ злодѣями или безумными (II, 251), и для характеристики ихъ находилъ такія сравненія: „(онъ) зрѣлъ въ ихъ дѣяніяхъ не болѣе силы и могущества, какова сама рабочихъ можетъ имѣть, которая ... бьетъ и убиваетъ, или пресмыкающійся червь, подымающійся отъ земли, наподобіе никакой ... змѣи, или какого ... умерщвляющаго своимъ ядомъ человѣка“ (II, 269).

Итакъ, само по себѣ дворянство было безсильно, а союзниковъ искать было негдѣ. И если бы кн. Щербатовъ могъ провидѣть будущія судьбы русскаго дворянства, если бы онъ могъ представить себѣ тѣ удары дворянскому праву, которые наносились Павломъ I и Николаемъ I въ ихъ преслѣдованіяхъ дворянъ, выходившихъ за предѣлы дворянскаго усадебъ, то онъ еще глубже погрузился бы въ свой пессимизмъ и еще безнадежнѣе почувствовалъ себя въ томъ тупикѣ, въ который завела его собственная узкая идеологія, заставившая его безнадежно отмѣчать:

„Се есть обыкновенныя слѣдствія угнетенія: разумы придутъ въ ослабленіе, сердца въ уныніе, и нравы развратятся, и люди, желающіе своего счастія, не могши получить онаго прямыми и законными путями, обратятся къ подлости и обману“ (II, 286).

Черезъ 70 лѣтъ, къ концу 50-хъ годовъ XIX в., кореннымъ образомъ измѣнились не только всѣ условія экономической жизни, но и кругозоръ русскаго образованнаго общества. У него имѣлась уже своя высшая школа, и оно было знакомо не только съ за-

[1]) Сочиненія кн. М. М. Щербатова, т. II, стр. 267—268. Спб. 1898.

падными книжками, а и съ подлинной западной жизнью, причемъ жизнь эта такъ обогатилась потрясающими событіями и столь расширившимся кругомъ дѣйствующихъ силъ... Крѣпостное право, лежавшее тяжкимъ проклятіемъ на возможности какого-либо общенароднаго дѣла, по крайней мѣрѣ по внѣшности пало. Постройка желѣзныхъ дорогъ, развитіе фабричной промышленности, новые пріемы земледѣлія властно требовали полнаго обновленія жизни.

Передъ дворянствомъ стояла задача приспособиться къ новому жизненному укладу, опредѣлить свое мѣсто среди вызванныхъ къ жизни новыхъ силъ.

Первая проба силъ должна была послѣдовать при выработкѣ новаго Положенія взамѣнъ упраздненнаго крѣпостного права. Земства еще не было. Но за нѣсколько лѣтъ до его начала произошло столкновеніе тѣхъ элементовъ, которые потомъ заняли въ земствѣ выдающееся положеніе, съ представителями стараго государственнаго начала, и исходъ этой борьбы опредѣлилъ политическое поведеніе земскихъ дѣятелей за первый продолжительный періодъ жизни земства. Да и самое земское Положеніе въ значительной степени явилось результатомъ происшедшаго столкновенія.

II.

Уже въ николаевское время русское дворянство, разумѣется, не составляло одного однороднаго цѣлаго. Императоръ Николай I образно выразилъ это различіе направленій въ рѣчи, обращенной въ концѣ 1848 г. къ депутаціи петербургскаго дворянства: „Господа, я не боюсь внѣшнихъ враговъ. Но у меня есть внутренніе, болѣе опасные... Съ горестью я долженъ сказать, что на 50 дворянъ я считаю 15 очень хорошихъ, 25 посредственныхъ, а 10 негодныхъ. За этимъ-то вы, предводители, должны надзирать и принимать мѣры къ ихъ исправленію“. И если представители дворянскихъ комитетовъ были одинаково оппозиціонно настроены вслѣдствіе того пренебрежительнаго отношенія, которое они испытали при проведеніи реформы 1861 г., и всѣ выражали большее или меньшее неудовольствіе на разрѣшеніе вопроса о будущемъ помѣстномъ строѣ бюрократическимъ путемъ, то мотивы и положительные идеалы у различныхъ группъ были весьма различны. Собравшись въ Петербургѣ, депутаты, желавшіе добиться болѣе активнаго участія въ рѣшеніи вопроса объ упраздненіи крѣпостного права и о послѣдствіяхъ реформы, не могли между собой объединиться, а кромѣ того они оказались совершенно безсильными чего-либо добиться собственными усиліями и ни на кого

не могли опереться. Въ послѣдующихъ своихъ дѣйствіяхъ дворянское теченіе разбилось на двѣ главныхъ струи: на теченіе олигархическое, доставшее добиться закрѣпленія за дворянствомъ политическихъ правъ, и на теченіе „демократическое", видѣвшее выходъ въ сліяніи съ живыми общественными силами и въ совершенномъ отказѣ отъ дворянскихъ преимуществъ. Но и то и другое теченія были совершенно разбиты. Олигархическое теченіе, мечтавшее о чисто-дворянской конституціи, достигло наибольшаго успѣха въ Москвѣ въ 1865 г., когда удалось провести тамъ на дворянскомъ собраніи 11 января адресъ съ ходатайствомъ о „созывѣ общаго собранія выборныхъ всей земли русской для обсужденія нуждъ, общихъ всему государству". Созваніе такого собранія „выборныхъ" предполагалось довольно своеобразное: „Назначьте съ этою же цѣлью,—говорилось въ адресѣ,—по вашему усмотрѣнію, лучшихъ людей изъ вашего столбоваго дворянства, этой твердой опоры русскаго престола". Какъ видно изъ дальнѣйшихъ словъ адреса, звапіе этихъ „избранныхъ, лучшихъ людей" должно было быть наслѣдственнымъ. Впрочемъ, можетъ быть, и назначеніе, и наслѣдственность предполагались для себя высшей палаты,—поясняетъ редакція адреса не имѣть возможности судить объ этомъ опредѣленно,—но во всякомъ случаѣ мысль о закрѣпленіи дворянскихъ правъ, хотя и черезъ посредство верховной власти, проникнутъ этотъ адресъ.

Московскій адресъ вызвалъ принятіе мѣръ противъ возможности подобныхъ проявленій въ будущемъ, но, конечно, не могъ серьезно озабочивать правительство.

Совсѣмъ другой характеръ носили постановленія Тверского дворянскаго собранія 1—4 февраля 1862 г. Собраніе было официально собрано для обсужденія вопроса объ устройствѣ поземельныхъ банковъ. Но оно не ограничилось этимъ вопросомъ, а связало съ нимъ разсмотрѣніе общаго положенія или послѣ введенія Положенія о крестьянахъ и большинствомъ 102 голосовъ противъ 2 приняло слѣдующее постановленіе:

„Тверское губернское собраніе дворянства, по всестороннемъ обсужденіи вопроса объ устройствѣ земскихъ банковъ, пришло къ слѣдующимъ соображеніямъ: 1) необходимость поземельнаго кредита въ настоящее время обусловливается только сохраненіемъ обязательныхъ отношеній между помѣщиками и крестьянами, потому что въ кредитѣ нуждаются только одни помѣщичьи хозяйства, а съ уничтоженіемъ всякихъ обязательныхъ отношеній дворянство получитъ капиталы, которые устранятъ на долгое время потребность въ поземельномъ кредитѣ для поддержанія существующихъ хозяйствъ; 2) дворянство убѣждено въ несостоятельности обязательныхъ отношеній съ крестьянами и въ крайней необходимости прекратить ихъ посредствомъ предоста-

вленія крестьянамъ поземельныхъ надѣловъ въ полную ихъ собственность при содѣйствіи всего государства; 3) для возрожденія кредита необходимы слѣдующія реформы: а) преобразованіе финансовой системы управленія въ томъ смыслѣ, чтобы оно зависѣло отъ народа, а не отъ произвола; б) учрежденіе независимаго и гласнаго суда, безъ котораго невозможенъ не только частный кредитъ, но и государственный, и в) введеніе полной гласности во всѣ отрасли государственнаго и общественнаго управленія. Безъ этой гласности не можетъ быть никакого довѣрія къ правительству, а слѣдовательно, и къ прочности общественнаго порядка; 4) кромѣ всѣхъ этихъ реформъ, нужно уничтоженіе тѣхъ враждебныхъ отношеній между сословіями, которыя являются слѣдствіемъ законоположеній 19 февраля 1861 г., возбудившихъ только вопросъ объ освобожденіи крестьянъ, но не рѣшившихъ его окончательно. Уничтоженіе антагонизма сословій можетъ быть произведено не иначе, какъ ихъ полнымъ сліяніемъ. Дворянство, будучи глубоко проникнуто сознаніемъ безотлагательной необходимости выйти изъ этого антагонизма и желая уничтожить всякую возможность упрека въ томъ, что оно составляетъ преграду на пути общаго блага, объявляетъ передъ лицомъ всей Россіи, что оно отказывается отъ всѣхъ своихъ сословныхъ привилегій, согласно протоколу отъ 2 февраля чрезвычайнаго собранія, и не считаетъ нарушеніемъ своихъ правъ обязательное предоставленіе крестьянамъ земли въ собственность, согласно протоколу губернскаго собранія отъ 2 февраля, съ вознагражденіемъ помѣщиковъ при содѣйствіи государства; 5) осуществленіе этихъ реформъ невозможно путемъ правительственныхъ мѣръ, которыми до сихъ поръ двигалась наша общественная жизнь; предполагая даже полную готовность правительства произвести реформы, дворянство глубоко проникнуто тѣмъ убѣжденіемъ, что правительство не въ состояніи ихъ совершить. Свободныя учрежденія, къ которымъ ведутъ эти реформы, могутъ выйти только изъ самого народа, а иначе будутъ одною только мертвою буквою и поставить общество въ еще болѣе натянутое положеніе.

Посему дворянство не обращается къ правительству съ просьбою о совершеніи этихъ реформъ, но, признавая его несостоятельность въ этомъ дѣлѣ, ограничивается указаніемъ того пути, на который оно должно вступить для спасенія себя и общества. Этотъ путь есть собраніе выборныхъ отъ всего народа, безъ различія сословій".

Соотвѣтственно съ этимъ протоколомъ былъ принятъ и всеподданнѣйшій адресъ, а затѣмъ послѣдовало извѣстное заявленіе 13 мировыхъ посредниковъ, принявшихъ къ руководству въ своихъ дѣйствіяхъ постановленіе дворянскаго собранія ¹).

Въ выступленіи тверского дворянства мы видимъ рѣшительное стремленіе либеральнаго дворянскаго теченія выйти за предѣлы сословности и объединиться съ другими силами страны. И если сопоставить это выступленіе съ предшествующими ему по времени листками тайнаго общества „Великоруссъ" (августъ—ноябрь 1861 г.) и съ извѣстными „Письмами безъ адреса" Чернышевскаго (не пропущенными цензурою къ рѣчи въ февральской книжкѣ „Современника" за 1862 г. и несомнѣнно вызванными тверскимъ

¹) См. первую книжку сборника „Освобожденіе". Штутгартъ, 1903.

постановленіемъ), то станетъ совершенно ясно, что демократическое дворянское теченіе на одинъ моментъ подошло вплотную къ требованіямъ радикальной части общества и между ними какъ бы устанавливалась полная общность задачъ. „Письма безъ адреса“ съ этой точки зрѣнія раскрываютъ чрезвычайно поучительный ходъ мыслей: „Народъ апатиченъ“, на него, какъ на сознательную силу, разсчитывать не приходится. Его движеніе, если онъ дойдетъ до мысли, что „ни отъ кого другого не могу я ждать пользы для своихъ дѣлъ“, будетъ гибельно для всей нашей цивилизаціи. И авторъ писемъ въ поискахъ исхода изъ грозныхъ обстоятельствъ готовъ, по его словамъ, забыть и „любовь къ свободѣ“, и „любовь къ народу“ и старается въ союзѣ хотя бы съ дворянствомъ убѣждать верховную власть въ необходимости коренныхъ реформъ. „Въ мысляхъ о реформѣ общаго законодательства, объ основаніи администраціи и суда на новыхъ началахъ, о свободѣ слова—дворянство только является представителемъ всѣхъ другихъ сословій, и представителемъ ихъ выступило оно даже не потому, чтобы въ немъ сильнѣе были эти желанія, чѣмъ въ другихъ сословіяхъ, а единственно потому, что оно имѣетъ при нынѣшнемъ порядкѣ организацію, дающую возможность выражать желанія“ ¹). Такимъ образомъ, даже Чернышевскій ставитъ на очередь союзъ безсословной интеллигенціи съ дворянствомъ, разъ оно добивается либеральныхъ реформъ внѣ сословныхъ рамокъ.

Однако же и это движеніе, объединившее на требованіи политическихъ преобразованій всѣ живыя силы страны и обнаружившее большую способность къ солидарнымъ выступленіямъ, не достигло никакихъ реальныхъ результатовъ. Правительство легко подавило и дворянское движеніе, и вольное общественное мнѣніе, и сняло съ занимаемаго имъ поста самого писателя, стоявшаго во главѣ большого литературнаго теченія... Для какихъ бы то ни было рѣшительныхъ дѣйствій не настало время, и недавній союзъ остался только прообразомъ другого предпріятія болѣе чѣмъ на 40 лѣтъ спустя. Въ началѣ 60-хъ годовъ дворянскія требованія послѣ существенныхъ уступокъ со стороны власти потерпѣли крушеніе. Впрочемъ, правительство старалось удовлетворить часть общественныхъ запросовъ въ видѣ цензурной, судебной и земской реформъ. И дворянская политическая мысль направилась на мѣстную работу, предполагая въ рамкахъ земскаго Положенія сблизиться съ народомъ и подготовить прочный фундаментъ для всего общественнаго зданія.

¹) См. сочиненія Н. Г. Чернышевскаго, т. X. ч. 2, стр. 303. Спб. 1906.

III.

Что же нашли сознательные элементы дворянства во вновь образованномъ „бессословномъ" земствѣ? Прежде всего скажемъ, чего они тамъ не нашли. Не нашли они тамъ именно всесословности или, по крайней мѣрѣ, безсословности. Подъ названіемъ „земельныхъ цѣнзовъ" выбирали большую часть гласныхъ дворяне, подъ названіемъ выборовъ отъ сельскихъ обществъ шли крестьянскіе сословные выборы, въ значительной мѣрѣ сословными въ ту пору были и выборы отъ городской куріи. Правда, крестьяне могли избирать въ число своихъ представителей земельныхъ цѣнзовъ. Но такіе выборы, часто вносившіе отдѣльныя весьма существенныя поправки въ несовершенства избирательной системы, въ концѣ концовъ не измѣнили общаго ея характера. Существеннѣе было постепенное, по мѣрѣ перехода помѣщичьей земли въ крестьянскія руки, поглощеніе избирательныхъ земельныхъ цѣнзовъ крестьянами; но переходъ земель крестьянамъ былъ не повсемѣстно принялъ на первыхъ же порахъ значительные размѣры, и крестьяне, за рѣдкими исключеніями, никакой самостоятельной роли при выборахъ въ земельныхъ куріи не играли. Въ тѣхъ рѣдкихъ случаяхъ, когда удавалось одержать здѣсь рѣшительныя побѣды, всегда не трудно было найти какую-либо формальную неправильность и отмѣнить нарушившіе порядокъ выборы, а при вторичныхъ обезпечить побѣду дворянъ путемъ административнаго воздѣйствія на „мужиковъ", затесавшихся не въ свои палаты.

Но были условія, разъединявшія еще гораздо болѣе глубокими сословными гранями сплошное земское тѣло. Различіе между податными и неподатными сословіями сохраняло полную силу, и въ земскихъ собраніяхъ засѣдали рядомъ двѣ группы людей съ совершенно различными политическими и гражданскими правами. Совершенно различно было и экономическое положеніе этихъ группъ. Основанія крѣпостного права, по внѣшности отмѣненныя, на дѣлѣ продолжали жить въ полновластномъ стилѣ и послѣ 1861 г.

Помимо столь тормозящаго дѣла неравенства въ правахъ, вся атмосфера русскаго провинціальнаго общества, развращеннаго крѣпостнымъ режимомъ, подкашивала возможность сколько-нибудь широкой постановки принципіальныхъ вопросовъ. Съ другой стороны, и самостоятельность земства въ значительной мѣрѣ была фикціей. Положеніе 1864 г. провозгласило горькое начало, тихонько потомъ стертое изъ закона въ 1890 г.: „Земскія учрежденія въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно". Но на дѣлѣ гораздо раньше общаго измѣненія Положенія отъ про-

возглавленнаго начала остались одни только жалкіе клочки. Я не стану здѣсь останавливаться на фактахъ въ подтвержденіе послѣдней мысли. Имъ мѣсто въ другихъ статьяхъ настоящаго сборника. Вмѣсто нихъ приведу одно личное свидѣтельство,—свидѣтельство далеко не лѣваго земца, укрывшагося подъ инициалами Д. В. (авторъ, вѣроятно, хорошо извѣстенъ) и издавшаго въ 1879 г. брошюру въ Лейпцигѣ подъ заглавіемъ: „Земство и призывъ правительства къ борьбѣ съ революціонною пропагандою". Вотъ его отзывъ о внѣшнихъ условіяхъ земской работы: „Если сдѣланное составляетъ лишь ничтожную долю того, что предстоитъ сдѣлать, то въ объясненіе нужно припомнить исторію условія работы. Земскія учрежденія родились поздно. Положеніе о крестьянахъ, они не имѣли ..... первыхъ посредниковъ. Крутая перемѣна въ отношеніи Петербурга къ реформамъ застала ихъ почти при зарожденіи, порывъ плодотворной работы былъ тотчасъ обданъ холодомъ; не было недостатка ни въ законахъ, ни въ самомъ безцеремонномъ примѣненіи существующихъ законовъ въ ущербъ земству. Морозъ хватилъ еще нѣжнѣйшее растеніе, и развитіе его пошло медленно ..... Вспомнимъ законъ, давшій чрезмѣрную власть предсѣдателю собранія, т. е. предоставившій дворянству, запрещеніе земской гласности или отмѣну ея въ полномъ произволѣ губернатора, разныя изъятія и стѣсненія въ дѣлѣ земскаго обложенія ..... Послѣ рода неудачъ, въ лучшихъ земскихъ дѣятеляхъ замѣчается охлажденіе; весьма многіе, начавшіе усердно работавшіе въ управахъ, теперь считаютъ безполезнымъ оставаться даже членами собраній"..... (курсивъ мой. *Д. Ш.*).

„Каковы были на дѣлѣ препятствія въ работѣ, лучше всего уяснитъ исторія земскихъ учительскихъ семинарій . . . . Онѣ или вообще хорошо, но затѣмъ возникла положительная травля ихъ министерствомъ народнаго просвѣщенія. Результатомъ этой печальной борьбы является или закрытіе ихъ, или передача ихъ въ руки министерства. Борьба съ этимъ упорнымъ врагомъ, который никогда не отступаетъ передъ самыми смѣлыми пріемами, не совпадающими ни съ нравственностью, ни съ закономъ, очевидно непосильна отдѣльнымъ земствамъ".

Я привелъ эту длинную выписку, такъ какъ она хорошо характеризуетъ самочувствіе рядового земца отъ тѣхъ условій, въ какихъ протекала земская работа.

Еще красочнѣе характеристика этого положенія изъ другого лагеря, изъ среды бюрократіи. Вотъ что мы читаемъ въ извѣстной запискѣ С. Ю. Витте („Самодержавіе и Земство"): „Нѣко-

мнѣнію, что тѣ, кому пришлось завершать земскую реформу, проводили эту реформу лишь въ уступку общественному мнѣнію, чтобы, какъ значится въ объяснительной запискѣ, „положить предѣлъ возбужденнымъ по поводу образованія земскихъ учрежденій несбыточнымъ ожиданіямъ и свободнымъ стремленіямъ разныхъ сословій". Въ то же время лица эти ясно понимали ее и стремились не давать земству надлежащаго развитія, придать ему частный характеръ, ограничить его въ компетенціи и пр. Успокаивая либераловъ обѣщаніями, что первый шагъ не будетъ послѣднимъ, и говоря или, вѣрнѣе, повторяя сторонниковъ либеральнаго направленія о необходимости сообщить земскимъ учрежденіямъ дѣйствительную и самостоятельную власть, гр. Валуевъ уже при самой выработкѣ Положенія 1864 г. всячески старался ограничить эту власть и поставить земскія учрежденія подъ строгую административную опеку. Въ сужденіяхъ своихъ по отдѣльнымъ вопросамъ графъ вполнѣ опредѣленно высказывалъ, какъ опасенья кажется ему эта реформа: онъ видѣлъ весьма ясные намеки на то, что при самостоятельности земскихъ учрежденій создается „государство въ государствѣ" [1]).

„Не проникнутыя одной руководящей мыслью, будучи компромиссомъ двухъ противоположныхъ направленій, земскія учрежденія въ той формѣ, въ какой создало ихъ Положеніе 1864 г., когда началось ихъ примѣненіе, оказались не отвѣчающими ни основной идеѣ самоуправленія, положенной въ ихъ основаніе, ни тому административному строю, въ который они были механически вставлены и который, къ тому же, остался нереформированнымъ и неприспособленнымъ къ новымъ условіямъ жизни".

„Разнородность, если такъ можно выразиться, разностихійность двухъ началъ и проникнутыхъ ими двухъ непримиримо различныхъ властей всего лучше выражается и оцѣнивается въ тѣхъ взаимныхъ отношеніяхъ, какія установились съ первыхъ же дней по введеніи земской реформы. Взаимное недовѣріе и подозрительная оппозиція, открытая и скрытая, при благопріятныхъ для того условіяхъ пассивное сопротивленіе и даже открытая борьба — таковы черты и отдѣльные эпизоды этихъ отношеній. На сторонѣ правительства сила, и потому земскіе порывы были обречены на безуспѣшность".

„Съ одной стороны, начало правительственное все болѣе и болѣе [illegible], съ другой — земство стремится [illegible]

[1]) Ссылки здѣсь и далѣе по СПБ. изданію 1908 г.

тельной власти, создать себѣ исполнительные органы и принять участіе въ центральномъ управленіи.

„Въ дальнѣйшей исторіи земскихъ учрежденій весьма ослабленная самостоятельность все болѣе и болѣе ограничивается, и земскія учрежденія постепенно подчиняются власти и надзору губернатора".

Далѣе приведенъ длинный рядъ фактическихъ подтвержденій съ такимъ заключеніемъ:

„Самостоятельность земствъ, эту основу всякаго самоуправленія, а равно и сферу земской компетенціи правительство систематически стѣсняло. Оно, очевидно, не довѣряло земству. Недовѣріе особенно ясно видно изъ его отношенія къ земскимъ ходатайствамъ".

И снова длинный перечень правительственныхъ дѣйствій, въ корнѣ подсѣкавшихъ всякое проявленіе самостоятельной земской мысли и преслѣдующихъ всякую попытку къ объединенію.

Общее заключеніе о тѣхъ внѣшнихъ условіяхъ, въ которыхъ пришлось земству развиваться, формулируется, согласно съ рѣшительнымъ опредѣленіемъ министра Вн. Д. (и противъ него и вмѣстѣ съ тѣмъ противъ земскаго [illegible] была направлена записка) такъ: „Земство пришло къ упадку, безспорно, потому, что поставлено было правительствомъ въ ненормальныя условія, а измѣнить эти условія, дать ему свободу безъ послѣдующаго измѣненія самодержавнаго строя государства было нельзя".

Послѣ всего сказаннаго не буду приводить еще третье свидѣтельство, голоса земскихъ людей въ послѣднихъ №№ „Драгомановскаго „Вольнаго Слова" (1883 г.), и особенно въ обширной статьѣ подъ заглавіемъ: „Восемнадцать лѣтъ войны правительства съ земствомъ", подписанной иниціалами З. С. (не означаютъ ли иниціалы эти подписи: „Земскій Союзъ"?).

IV.

Обратимся къ другой сторонѣ вопроса: какъ отвѣчала земская среда на всѣ эти стѣсненія и какъ развивалась земская политическая мысль за это время?

До 1878 г. никакого организованнаго отпора со стороны земства не было. Либеральная мысль, сосредоточивавшая свое вниманіе въ началѣ 60-хъ годовъ на общихъ государственныхъ вопросахъ, разбилась на десятки центровъ и была въ значительной мѣрѣ поглощена огромной земской работой на мѣстахъ. Въ [illegible] годы [illegible] земства въ „С.-Петербургскихъ Вѣдомостяхъ" [illegible]

попытки формулировать земскія задачи, ведется систематическая полемика съ „Вѣстью“, встрѣчается терминъ „земская партія“. Но самый терминъ этотъ своимъ безразличнымъ содержаніемъ указываетъ уже на отсутствіе прочнаго базиса для политической борьбы, и послѣ сравнительно блѣдныхъ выступленій С.-Петербургскаго земства и суровыхъ мѣръ подавленія со стороны правительства голосъ протеста надолго замираетъ. Правительству удалось занять на время умы недовольнаго дворянства работой на мѣстахъ, и движеніе утратило всякую силу напора. Мы имѣемъ свѣдѣнія только о двухъ съѣздахъ земцевъ за это время: въ 1870 г. съѣхались въ Москвѣ на 3 дня представители земскихъ управъ 25 губерній для обмѣна мнѣніями по податной реформѣ, а затѣмъ въ 1872 г., во время политехнической выставки, тамъ же съѣхались представители отъ 15 губерній [1]. Никакихъ политическихъ выступленій они не организовали.

Вмѣсто оказавшихся тщетными въ началѣ 60-хъ годовъ попытокъ повліять на правительство опредѣленными заявленіями, теперь дворянская передовая мысль пытается занять оборонительную позицію, въ защиту хотя бы земской самостоятельности выдвигается „общественная“ теорія самоуправленія, согласно которой имѣется совершенно обособленный кругъ дѣлъ, всецѣло предоставляемый правительствомъ вѣдѣнію мѣстныхъ самоуправленій, внѣ всякой связи съ управленіемъ центральнымъ.

Кн. Васильчиковъ, самъ земскій дѣятель, развивавшій эту теорію въ русской литературѣ, даже говоритъ, что болѣе ограниченный кругъ дѣлъ, предоставленный вѣдѣнію органовъ самоуправленія, желателенъ „общественная самодѣятельность скорѣе выигрываетъ отъ такого стѣсненія, чѣмъ отъ чрезмѣрнаго расширенія своей иниціативы и усложненія предметовъ вѣдомства“ [2]. И совершенно ту же мысль мы находимъ у Н. Д. Кавелина. Онъ писалъ: „признаемся, мы даже желали для существенной пользы и упроченія будущности новыхъ учрежденій, чтобы они скорѣе обнимали меньше, чѣмъ больше предметовъ. Вся сила въ томъ, чтобы они пустили корень, не оставаясь на одной бумагѣ; а для этого, какъ намъ казалось и кажется, ограниченный кругъ дѣятельности, но зато вполнѣ самостоятельной и и правильно организованной, для насъ теперь несравненно полезнѣе, чѣмъ много разнообразныхъ занятій, при которыхъ глаза

[1]) См. журналъ „Земство“, № 20, 22 мая 1882 г., гдѣ приводятся слова объ этомъ одного изъ участниковъ съѣздовъ, бар. П. Л. Корфа, сказанныя въ Спб. губернскомъ собраніи 1880 г.

[2]) Голубевъ. Кн. А. И. Васильчиковъ. СПБ. 1882. Стр. 42. Курсивъ мой.

разбѣгаются, силы не могутъ сосредоточиться, особливо на первыхъ порахъ, при нашей непривычкѣ заниматься общественными дѣлами" [1]).

„Долго удержаться на такой точкѣ зрѣнія было немыслимо. Совершенно справедливо вскрылъ неизбѣжность столкновенія между абсолютизмомъ центральной власти и земскими учрежденіями, какъ бы ни умалять ихъ самостоятельности и отчасти именно подъ вліяніемъ такого умаленія, авторъ цитированной не разъ записки гр. Витте. Не побоялся выяснить неизбѣжность и историческое значеніе такой борьбы и М. П. Драгомановъ, гораздо ранѣе и въ такой моментъ, когда соотношеніе силъ было всецѣло въ пользу центральной власти и могло представляться выгоднымъ поддерживать иллюзію возможности мирнаго сожительства земства съ самодержавіемъ. И въ спорѣ между „Вѣстникомъ Европы" съ одной стороны, „Русскимъ Вѣстникомъ" и „Московскими Вѣдомостями"— съ другой, въ 1888 г., когда рѣшался вопросъ о сокрушеніи послѣднихъ остатковъ самостоятельности земства, Драгомановъ не побоялся признать болѣе правильнымъ теоретическое утвержденіе реакціонныхъ органовъ, доказывавшихъ несовмѣстимость двухъ этихъ началъ. Въ блестящихъ своихъ статьяхъ „Земскій либерализмъ въ Россіи" и „Самодержавіе, мѣстное самоуправленіе и незаконные суды", помѣщенныхъ въ начавшемъ выходить въ 1889 г. заграничномъ журналѣ „Свободная Россія", онъ далъ лучшій до сихъ поръ историческій очеркъ развитія земскаго движенія и показалъ, что оно не можетъ не столкнуться съ самодержавіемъ, какъ бы ни старалось замкнуться въ кругъ чисто дѣловыхъ вопросовъ. Онъ увѣренно предсказывалъ, что и дальнѣйшій прогрессъ Россіи во всякомъ случаѣ начнется съ той точки, до которой дошли земства, и выразится въ осуществленіи тѣхъ проектовъ, которые были выработаны земствами, несмотря на всѣ помѣхи, которыя имъ дѣлало правительство [2]).

Въ чемъ же заключалась сущность земскихъ стремленій? Само собою разумѣется, говорить объ единствѣ взглядовъ у всей земской среды невозможно. Сотни лицъ съ рѣзко развитыми индивидуальностями приняли участіе въ земской работѣ, и мы видимъ

[1]) Собраніе сочиненій, т. II, стр. 736—737. Спб. Изъ статьи въ „Спб. Вѣдомостяхъ" 1864 г.

[2]) См. II томъ „Собранія политическихъ сочиненій М. П. Драгоманова", Парижъ, 1906 г., подъ редакціей Б. Кистяковскаго. Къ сожалѣнію, московское изданіе сочиненій Драгоманова остановилось на первомъ томѣ (1908), и какъ разъ всѣ статьи его, имѣющія наиболѣе общій интересъ, остаются почти недоступными для широкаго круга читателей въ Россіи.

здѣсь людей всѣхъ возможныхъ оттѣнковъ политическихъ воззрѣній, начиная отъ крайнихъ западниковъ до типичнѣйшихъ славянофиловъ, отъ рѣшительныхъ радикаловъ до упорныхъ защитниковъ существующаго порядка, отъ послѣдовательныхъ демократовъ до болѣе или менѣе убѣжденныхъ сторонниковъ сословнаго начала. Но все же земская дѣятельность окрасила влившіяся въ нее силы нѣкоторыми общими чертами, которыя въ дальнѣйшемъ и выразились въ земскихъ выступленіяхъ.

Прежде всего надо отмѣтить, что, несмотря на тѣ стѣснительныя рамки, въ которыя была поставлена земская дѣятельность, въ этихъ рамкахъ все же происходила большая отвѣтственная работа, и общія идеи воплощались въ живое дѣло путемъ столкновенія съ живой дѣйствительностью. Что бы ни говорить о стѣснительныхъ рамкахъ, все же въ тѣхъ мѣстнаго управленія, преодолѣвая разныя трудности, создавались новыя формы жизни, и дѣятельность въ земствѣ являлась для представителей тѣхъ или другихъ политическихъ идей важной школой, въ которой они пріучались къ политическому реализму. Точка зрѣнія кн. Васильчикова и Кавелина въ этомъ отношеніи до нѣкоторой степени оправдывалась на дѣлѣ.

Затѣмъ, не говоря уже о томъ конституціонномъ теченіи, которое всегда жило въ передовомъ слоѣ дворянства и особенно сильно проявлялось въ первую, предшествующій введенію земства, самое противопоставленіе органовъ самоуправленія органамъ административнымъ и обусловившія вліяніе тенденціи послѣднихъ будили въ земцахъ стремленія къ борьбѣ за участіе въ государственной власти. Въ формахъ же законнаго участія и въ выборѣ средствъ борьбы, конечно, не могло быть единства, но логика вещей все болѣе выдвигала вопросъ о настоящей конституціи, и, конечно, въ конституціонномъ направленіи двигалась мысль, совершенно независимо отъ всякаго сговора.

Несмотря на сильныя отклоненія въ частностяхъ, земство было также и школой демократизма для участвующихъ въ немъ элементовъ. Несомнѣнно, на всю земскую дѣятельность нѣкоторыхъ работниковъ наложило свою печать то пореформенное настроеніе, которое окрещено именемъ кающагося дворянства. Но на земской работѣ „кающіеся дворяне" сошлись съ другими элементами: съ разночинной интеллигенціей съ одной стороны, съ крестьянскимъ населеніемъ — съ другой. Взаимныя отношенія между этими тремя элементами нерѣдко принимали и уродливую форму, но все же неправильно было бы слишкомъ низко оцѣнивать самостоятельное теченіе и „разночинцевъ", и крестьянъ на земскую работу, во

многомъ отрѣзывающую собой и земскія политическія теченія. Впрочемъ, значеніе такъ называемаго третьяго элемента иногда даже переоцѣнивается при опредѣленіи всего хода развитія земскаго дѣла; при этомъ однако нерѣдко забываютъ, что общая работа земскихъ служащихъ и выборныхъ земцевъ не могла не отражаться на всемъ міровоззрѣніи послѣднихъ. Вліяніе участія крестьянъ въ земскомъ дѣлѣ обыкновенно недооцѣнивается. Забываютъ, что если крестьяне и не играли въ большинствѣ случаевъ самостоятельной роли въ земскихъ собраніяхъ, зато, поддерживая болѣе передовыхъ земцевъ, они давали имъ точку опоры противъ отсталаго большинства дворянской группы, такъ что въ конечномъ итогѣ крестьянскими голосами зачастую рѣшалось дѣло. Кромѣ того, въ живой земской работѣ населеніе не оставалось мертвой средой, подвергавшейся одному только пассивному воздѣйствію: напротивъ, оно по самому существу дѣла дѣятельно участвовало въ созданіи тѣхъ живыхъ формъ, въ которыя выливалось земское дѣло, и незамѣтно участвовало и въ школьномъ, и въ санитарномъ, и въ статистическомъ, и страховомъ дѣлѣ, своимъ отношеніемъ ко всѣмъ земскимъ мѣропріятіямъ въ самомъ ходѣ работы вліяя на его конечное направленіе. Поэтому, несмотря на всю ненормальность взаимныхъ отношеній, все же земская работа опредѣленно воспитывала земскую политическую мысль въ демократическомъ направленіи.

При русскихъ соціальныхъ условіяхъ конституціонныя стремленія и сами по себѣ, впрочемъ, не могли не толкать мысли въ направленіи демократизма. Опереться въ борьбѣ за участіе во власти на одни только привилегированные элементы было явно невозможно, и если пониманіе реальныхъ условій окружающей дѣйствительности и особенно столкновеніе съ невѣжествомъ крестьянской массы и съ ея недовѣріемъ ко всякому „господину" заставляло быть весьма сдержанными и осторожными при составленіи плана борьбы за конституцію, то, съ другой стороны, пониманіе это убѣждало и въ томъ, что конституціонныя стремленія могутъ быть осуществлены только въ союзѣ съ силами демократіи.

Такимъ образомъ, борьба за свободу и борьба за народныя права сильно вещей сплетались въ одинъ узелъ, но и на ту, и на другую борьбу у земства безъ союза съ другими элементами не было достаточныхъ силъ.

Начало 70-хъ годовъ ознаменовалось оживленнымъ движеніемъ среди русскаго общества, по преимуществу среди русской молодежи. Но сочетать свои дѣйствія съ этимъ движеніемъ земцы, конечно, не могли. „Хожденіе въ народъ" шло въ разрѣзъ съ

кими бы то ни было политическими стремленіями, поставленная себѣ движеніемъ цѣль была утопична и основывалась на непониманіи реальной обстановки и на идеализаціи народа. И только послѣ того, какъ война 1877—78 г.г. вызвала въ болѣе широкихъ кругахъ общества значительное возбужденіе, а безуспѣшная борьба съ развивавшимся терроризмомъ заставила правительство обратиться къ обществу за содѣйствіемъ, начинается организованное земское движеніе, вскрывшее таившіяся въ земствѣ стремленія и силы.

V.

Еще такъ недавно совершенно справедливыми были жалобы изслѣдователей (В. Я. Богучарскаго и др.) на „почти полное отсутствіе документовъ, матеріаловъ и мемуаровъ, относящихся къ земскому движенію 70-хъ и 80-хъ годовъ". Съ тѣхъ поръ, благодаря прежде всего почину самого В. Я. Богучарскаго, положеніе значительно измѣнилось. „Внутренняя" исторія движенія еще далеко не цѣликомъ выяснена. Предстоитъ не мало работы. Только еще приступлено къ изученію такихъ важныхъ архивовъ, какъ Драгомановскій и Сталюновскій. Объ изученіи Шуваловскаго архива пока ничего не слышно. Но все же многіе факты приведены въ ясность, послѣ первой попытки сенсаціоннаго ихъ истолкованія Богучарскимъ послѣдовала весьма содержательная полемика, расширившая фактическій матеріалъ и очистившая предметъ спора отъ многихъ преувеличеній и увлеченій [1]).

Мнѣ кажется, что большинство спорныхъ вопросовъ удовлетворительно разрѣшено. Какъ вѣрно замѣчаетъ А. А. Кornиловъ, личность Драгоманова, если только вообще такое возстановленіе въ правахъ требовалось, совершенно реабилитирована и въ смыслѣ безупречной честности, и въ смыслѣ достаточной для новизны. Но остается невыясненнымъ вопросъ о томъ, насколько программныя заявленія, опубликованныя „Вольнымъ Словомъ", составляютъ продуктъ земской коллективной мысли. Спорнымъ остается и связанный съ этимъ вопросъ о степени организованности того земскаго объединенія, которое извѣстно подъ именемъ „Земскій Союзъ". Но съ той общей точки зрѣнія, съ которой разсматриваются земскія политическія теченія въ этой статьѣ, дѣло представляется достаточно яснымъ.

Припомнимъ главные факты, относящіеся къ земскому дви-

---

[1]) Богучарскій. Изъ исторіи политической борьбы. М. 1912. Стр. 391.

женію 1878—1883 г.г. Правительственный призывъ къ обществу о мѣрахъ содѣйствія въ борьбѣ съ крамолой появился 20 августа 1878 г. Первый публичный обмѣнъ мнѣній о положеніи вещей и задачахъ общества послѣдовалъ въ Харьковѣ, во время празднованія столѣтняго юбилея Квитки. Какъ видно изъ издававшейся тогда газеты „Харьковъ", 18 ноября на банкетѣ прибывшими изъ Кіева лицами, въ частности черниговскимъ земцемъ П. П. Петрункевичемъ, были произнесены рѣчи и послѣдовало ихъ обсужденіе. Непосредственно затѣмъ началось Харьковское губ. собраніе, которое и отвѣтило на призывъ правительства готовностью помогать ему, съ намекомъ на конституцію въ словахъ: „Всемилостивѣйшій Государь! Дай Твоему вѣрному народу то, что Ты далъ болгарамъ".

3 декабря П. П. Петрункевичъ со своимъ товарищемъ земцемъ А. Ф. Линдфорсомъ ѣдутъ въ Кіевъ при содѣйствіи украинской Громады въ переговоры съ кіевскими революціонерами о пріостановкѣ ими террористическихъ дѣйствій [1]). Въ томъ же декабрѣ Петрункевичъ и Линдфорсъ для организаціи связи съ земцами и прогрессивными журналистами посѣщаютъ Москву, Тверь и Петербургъ. Въ послѣднемъ дѣлаются попытки сговора съ П. К. Михайловскимъ, Полетикой и Утинымъ, въ общемъ неудачныя [2]).

Кромѣ Харьковскаго, конституціонныя заявленія дѣлаются еще въ четырехъ земскихъ собраніяхъ: Полтавскомъ, Черниговскомъ (въ январѣ), Тверскомъ и Самарскомъ.

Къ марту 1879 г. предпринято изданіе серіи брошюръ въ Галиціи, и П. П. Петрункевичъ въ первой половинѣ марта въ Одессѣ пишетъ для этой серіи вступительную статью къ тексту черниговской „Записки", мотивировавшей проектъ адреса [3]).

Далѣе, 1 и 2 апрѣля 1879 г. собирается въ Москвѣ первый съѣздъ земцевъ-конституціоналистовъ, съ участіемъ въ немъ, впрочемъ, и другихъ лицъ, и завязывается болѣе или менѣе прочный политическій союзъ [4]).

[1]) См. книгу Богучарскаго, стр. 401—402; журналъ „Украинская Жизнь", 1913, октябрь, въ біографіи Цвѣтковскаго.

[2]) См. разсказъ объ этомъ самого П. П. Петрункевича въ книгѣ В. Я. Богучарскаго, стр. 398—399, и въ ст. Корнилова въ „Русск. Мысли", 1913 г., VII, стр. 39, и ст. П. И. Петрункевича въ сборникѣ „памяти Гольцева".

[3]) Дата написанія опредѣляется словами статьи: „Въ эту минуту мы слышимъ объ убійствѣ князя Крапоткина и о вооруженномъ сопротивленіи въ Кіевѣ". Харьковскій губернаторъ Крапоткинъ убитъ 9 марта 1879 г.

[4]) О съѣздѣ см. книгу Богучарскаго, стр. 398, ст. Корнилова, стр. 40 (для обоихъ почти единственный источникъ—разсказъ П. И. Петрункевича), и ст. Богучарскаго въ „Современникѣ", 1913, кн. III, стр. 265.

Не успѣлъ кончиться этотъ съѣздъ, какъ покушеніе Соловьева на Александра II (2 апрѣля 1879 г.).—покушеніе, явившееся, какъ теперь извѣстно, слѣдствіемъ выступленія партизанской группы, внѣ общаго плана дѣйствій революціонеровъ.—бросило правительство въ полосу свирѣпой реакціи и сдѣлало тщетными всякія попытки примирительной земской политики. Главный организаторъ и самый энергичный дѣятель создававшагося союза П. П. Петрункевичъ въ апрѣлѣ высылается въ Варнавинъ и надолго вырывается изъ рядовъ активныхъ земцевъ.

Только съ призывомъ къ власти гр. Лорисъ-Меликова въ февралѣ 1880 г. и съ выясненіемъ его политики создается снова почва для земской агитаціи, и заявленія земскихъ собраній въ пользу расширенія общественной самодѣятельности съ тѣхъ поръ слѣдуютъ одно за другимъ почти безпрерывно, сосредоточиваясь вокругъ вопроса о преобразованіи крестьянскихъ учрежденій [1]), вокругъ событія 1 марта 1881 года, когда сколько-нибудь опредѣленно земцы высказались, впрочемъ, лишь въ Самарѣ, Новгородѣ и Симферополѣ, затѣмъ вокругъ циркуляра гр. Игнатьева объ обращеніи къ мѣстному самоуправленію и, наконецъ, вокругъ вопроса о свѣдущихъ людяхъ—въ сессію 1881 г. [2]).

Сколько-нибудь живыхъ свѣдѣній о сношеніяхъ между земцами за время послѣ апрѣля 1879 г. у насъ нѣтъ, хотя какъ разъ къ этимъ годамъ—главнымъ образомъ къ 1881 г.—относятъ организацію „Земскаго Союза" или даже „Общества земскаго союза и самоуправленія". Въ изданной въ Женевѣ въ концѣ 1882 г. „Политической программѣ общества Земскій Союзъ" сообщается, будто она вызвала „раздѣленіе мнѣній среди членовъ распорядительнаго органа Союза". Въ № 60 „Вольнаго Слова", 1 мая 1883 г., М. П. Драгомановъ въ подстрочномъ примѣчаніи къ статьѣ, подписанной буквой П., о программѣ Земскаго Союза говоритъ: „Въ настоящее время экономическая программа Земскаго Союза обсуждается въ подробностяхъ заинтересованными людьми въ Россіи, что составляетъ причину и замедленія распространенія въ широкихъ размѣрахъ Политической программы. Мы лично позволимъ себѣ высказать по этому поводу мнѣніе, какъ видно, несогласное

[1]) См. книгу В. Ю. Скалона: „Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія". М. 1884.

[2]) Всѣ эти заявленія были сгруппированы В. Ю. Скалономъ въ сентябрьскомъ внутреннемъ обозрѣніи „Русской Мысли" за 1882 г., но статья была вырѣзана по требованію цензуры и увидѣла свѣтъ въ Берлинѣ въ 1883 г. Въ 1905 г. она перепечатана въ сборникѣ статей Скалона: „По земскимъ вопросамъ", стр. 65—103.

съ мыслями какъ автора статьи, такъ и многихъ членовъ Земскаго Союза". Далѣе слѣдуетъ личная аргументація автора въ пользу самостоятельнаго значенія Политической программы, независимо отъ экономической.

Здѣсь, какъ и въ замѣткѣ при отдѣльномъ изданіи программы „Земскаго Союза", опредѣленно говорится о членахъ и организованной работѣ. Но едва ли на этихъ показаніяхъ можно что-нибудь прочное построить. Судя по личнымъ воспоминаніямъ участниковъ, или лучше по отсутствію такихъ воспоминаній, надо предположить, что прочной организаціи не было.

За періодъ 1880—1883 г.г. издавалось два печатныхъ органа, объединявшихъ земскія силы на политической почвѣ: Скалоновскій журналъ „Земство", издававшійся на средства А. И. Кошелева въ Москвѣ (съ 3 декабря 1880 г. по 3 іюля 1882 г.), и несомнѣнно субсидировавшійся гр. П. П. Шуваловымъ, названный выше журналъ „Вольное Слово" въ Женевѣ, редакторами котораго были: съ 27 іюля 1881 г. до 1 января 1883 г. Малышинскій, а послѣ этого М. П. Драгомановъ. Журналъ закрылся послѣ коронаціи Александра III, и въ послѣднемъ № его (22 мая 1883 г.) помѣщено заявленіе „отъ редакціи", въ началѣ котораго читаемъ: „Настоящій № „В. Сл." запоздалъ своимъ выходомъ какъ по причинѣ съѣденія трудно разбѣлимыхъ матеріаловъ, такъ и потому, что редакція ожидала полученія важныхъ для нея сообщеній изъ Россіи. Ожиданіе это, по невыѣстнымъ причинамъ, пока не оправдалось. Поэтому выпускъ слѣдующаго № откладывается на неопредѣленное время". . . . Отнынѣ, сношенія съ Россіей оборвались болѣе чѣмъ неожиданно для Драгоманова, но къ этому времени и въ сущности даже годомъ ранѣе, къ моменту прекращенія газеты „Земство", земскому движенію дѣйствительно пришелъ конецъ, и снова надолго воцарился застой...

Изъ статей этихъ журналовъ мы не получаемъ указаній на наличность организованнаго Земскаго Союза, хотя самымъ существованіемъ своимъ и подборомъ темъ они, разумѣется, способствовали большему единству среди земцевъ. Въ „Земствѣ" передъ Московской выставкой 1882 г. была и спеціальная статья, призывавшая земцевъ къ съѣзду въ Москвѣ, причемъ указывался и способъ устройства собесѣдованій—при сотрѣдничествѣ Московскаго о-ва сельскаго хозяйства. Въ заключеніе говорится: „А если такія бесѣды осуществятся, онѣ послужатъ для разъясненія и правильной постановки многихъ весьма важныхъ общественныхъ вопросовъ" [1]).

[1]) „Земство" 1882 г. № 20.

Въ заявленіи земскихъ собраній за этотъ періодъ былъ одинъ элементъ, чрезвычайно похожій на постѣдствія опредѣленнаго сговора. Я имѣю въ виду поднятый въ 13 земскихъ собраніяхъ сессіи 1881 г. вопросъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственныхъ дѣлъ при помощи свѣдущихъ людей [1]. Приводимая у Скалона аргументація земскихъ собраній не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что заявленія земствъ имѣли политическій характеръ. Вопросъ сводился къ тому, чтобы при встрѣтившейся надобности въ указаніяхъ со стороны общественныхъ дѣятелей правительство обращалось къ содѣйствію **всѣхъ** земствъ и чтобы вызывались свѣдущія лица не по приглашенію правительства, а по **выбору земскихъ собраній, послѣ обсужденія** подлежащаго разсмотрѣнію **вопроса** въ самихъ **собраніяхъ**. Какъ ни скромны эти пожеланія, въ нихъ несомнѣнно отлилось, съ обычной для земскихъ политическихъ заявленій того времени осторожностью, требованіе политическаго представительства. Совершенно аналогичная аргументація и почти тождественныя пожеланія были высказаны земскими собраніями въ періодъ организованной Д. Н. Шиповымъ борьбы противъ Плеве въ 1903 г., когда вся подготовительная работа велась вполнѣ планомѣрно и можетъ быть легко прослѣжена по писаннымъ документамъ [2].

VI.

Мы выдѣлили въ отдѣльныя очерки фактическую сторону о земскомъ движеніи 1878—1883 г.г. Разсмотримъ теперь его содержаніе и результаты. Конечно, совершенно неправильно было бы ожидать, что въ центрѣ движенія могло образоваться настоящее тайное общество съ развитой организаціей. Одинъ изъ участниковъ движенія, Н. Н. Нечаевъ, характеризуетъ „союзныя“ отношенія, какъ „собраніе добрыхъ знакомыхъ, единомышленниковъ по важнымъ вопросамъ“ [3]. Характеристика эта недалека отъ истины. „Союзъ“ оживалъ, когда наступала возможность чего-либо добиться отъ земской среды; онъ замиралъ, когда эта возможность исчезала. По самому существу своей цѣли вызвать согласованныя политическія выступленія земскихъ собраній, союзъ и долженъ былъ принимать во вниманіе ихъ настроеніе и сообразоваться съ усло-

[1]) Берлинская статья Скалона въ „Сборникѣ“, изд. 1905 г., стр. 92—99.

[2]) См. Н. Н. Бѣлокопскій, „Земское движеніе“, изд. 1913 г., стр. 153—163, 159—161, 177—183. Перечень постановленій земскихъ собраній, принявшихъ соотвѣтствующія постановленія, тамъ, впрочемъ, не полонъ.

[3]) См. книгу Богучарскаго, стр. 405.

віями ихъ работы, а не только со своими собственными стремленіями. А условія эти были измѣнчивы, и готовность на гражданскій подвигъ опредѣляется словами, сказанными въ Новгородскомъ собраніи 1880 г. Н. Ѳ. Румянцевымъ: „По поводу того направленія, которое необходимо дать роковому вопросу объ общихъ мѣрахъ къ развитію народнаго благосостоянія, мы до сихъ поръ ничего не высказали и, повидимому, затрудняемся высказать. Столь неприглядное положеніе земства въ лицѣ своихъ представителей, членовъ губернскаго земскаго собранія, обреченнаго ходить кругомъ да около одной изъ самыхъ серьезныхъ задачъ, даетъ мнѣ основаніе формулировать наше первое и единственное желаніе — это ходатайствовать передъ правительствомъ, чтобы оно признало неприкосновенность личности... Безъ этого мы будемъ безсильны и нѣмы во всякомъ серьезномъ вопросѣ“ [1]).

Такимъ образомъ, для того, чтобы проявить силу въ борьбѣ съ правительствомъ, требовалось прежде всего получить отъ того же правительства гарантію своей безопасности.

При такой неустойчивости настроенія въ земскихъ собраніяхъ, не могли быть особенно увѣренными и дѣйствія союза. Въ этомъ слабая сторона, но въ этомъ и важное показательное значеніе работы такого союза, какъ земскій. Какъ указано въ написанной Н. Н. Петрункевичемъ въ началѣ 1879 г. статьѣ, компромиссный характеръ предложенія, внесеннаго въ Черниговское земское собраніе, объясняется тѣмъ, что земцы, вѣроятно, желали „соединить въ одинъ дружный протестъ возможно большее число голосовъ и направленій“ [2]). Но если эти соображенія снимаютъ тяжесть вины въ вялости дѣйствій кружка организаторовъ земскаго движенія, то они заставляютъ насъ признать съ полной откровенностью, что земство, терпѣвшее безропотно все большія стѣсненія со стороны администраціи въ 15 первыхъ лѣтъ своей жизни, выступившее при чрезвычайно благопріятно сложившейся для него обстановкѣ съ весьма робкими заявленіями, уступавшее при первыхъ же репрессіяхъ, никакой самостоятельной политической силы въ себѣ не содержало. Оно могло дѣйствовать лишь въ союзѣ съ стоящими внѣ его общественными элементами; а такъ какъ элементы эти въ огромномъ большинствѣ не были подготовлены къ политической борьбѣ или даже относились къ ней отрицательно, а въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ болѣе глубокаго пониманія выражали

[1]) Скалонъ. По земскимъ вопросамъ. Стр. 72.
[2]) См. ст. Н. Н. Петрункевича выше.

недовѣріе къ земской средѣ, видя въ ней представителей дворянства, то земское движеніе въ цѣломъ и не могло чувствовать за собой достаточной силы, а слѣдовательно не могло ярко и рѣшительно проявить себя.

Впрочемъ, сами руководители движенія это отлично сознавали. Они основывали всю свою тактику на согласованныхъ дѣйствіяхъ съ демократическими силами внѣ земства и строили программу на демократическихъ началахъ. Къ сожалѣнію, составленной вообще общей программы они не оставили. Напечатанная въ концѣ 1882 г. въ Женевѣ программа — только политическая, и происхожденіе ея все же спорно [1]).

Меньше всего основаній считать авторомъ ея гр. П. П. Шувалова. Для него она слишкомъ радикальна и слишкомъ много значенія удѣляетъ областному началу. Федералистическій налетъ этотъ, составляющій отличительную особенность программы, чрезвычайно интересенъ, но именно онъ заставляетъ сильно сомнѣваться, чтобы программа являлась результатомъ коллективной мысли значительной группы земцевъ. Основныя черты программы, помимо ея федералистической тенденціи, слѣдующія: чрезвычайное недовѣріе къ центральной власти, тщательное обезпеченіе правъ личности, двухпалатная система (Государственная Дума, избираемая на началѣ всеобщаго голосованія, и Союзная Дума изъ представителей областей), значительная политическая роль, отводимая кассаціонному суду. Весь проектъ памѣчаетъ „общія начала самоуправленія четырехъ неразрывно существующихъ, другъ друга пополняющихъ и взаимодѣйствующихъ группъ общежитія: всесословной волости, уѣзда, области и государства". Губернія признается чисто искусственной административной единицей и упраздняется. Самоуправляющіяся области образуются сообразно общности матеріальныхъ бытовыхъ и исторически сложившихся національныхъ особенностей группы уѣздовъ. Областное собраніе (сеймъ или рада) избирается путемъ прямой подачи голосовъ по округамъ всѣмъ правоспособнымъ населеніемъ округа. Первыя же слова программы редактированы слѣдующимъ образомъ: „Земскій Союзъ имѣетъ цѣлью достиженіе политической свободы народовъ Россіи".

Въ политической программѣ права областныхъ собраній чрезвычайно широки. Оно управляетъ областью. Компетенція его очень обширная. Въ финансовой области всѣ прямые налоги поступаютъ исключительно на нужды волостей, уѣздовъ и областей, но, кромѣ того, и всѣ вообще финансовые законы вносятся въ

[1]) Текстъ ея см. въ статьѣ Богучарскаго. „Современникъ", 1913, т. III.

установленныя законодательныя учрежденія лишь послѣ предварительной дачи по нимъ заключенія областными собраніями.

За исключеніемъ этого послѣдовательно проводимаго уклона къ федеративному началу, столь напоминающаго ходъ мыслей и самую терминологію Драгоманова, общія основанія конституціоннаго устройства весьма близки къ тѣмъ, которыя легли въ основу конституціонныхъ проектовъ освободительскихъ и земскихъ круговъ въ началѣ XX в., можетъ быть не безъ вліянія на нихъ этой программы черезъ заимствованныя изъ нея Драгомановымъ положенія въ его проектѣ общества „Вольный Союзъ".

Проектъ программы Земскаго Союза не можетъ быть съ увѣренностью отнесенъ къ той или другой группѣ земцевъ. Зато мы имѣемъ весьма ранній документъ болѣе раняго времени, который отлично передаетъ намъ общее направленіе мысли лѣваго крыла земцевъ, а оно въ сущности и служило настоящимъ движущимъ началомъ въ моментъ подъема земскаго настроенія. Документъ, о которомъ мы говоримъ, увидѣлъ впервые свѣтъ 1 марта 1883 года въ № 56 „Вольнаго Слова" по единственному экземпляру, спасенному въ 1879 году отъ австрійской полиціи, когда она конфисковала напечатанную въ Галиціи брошюру съ проектомъ черниговскаго земскаго заявленія и со вступительной статьей. Какъ уже сказано выше, статья эта, подъ заглавіемъ „Ближайшія задачи земства", написана П. Л. Петрункевичемъ въ мартѣ 1879 г. Она напечатана цѣликомъ въ настоящемъ сборникѣ.

Терминологія ея еще не вполнѣ устоичивая, но мысль везъ ясная и опредѣленная, и на вопросы, выдвинутые жизнью, дается указаніе на желательное направленіе общественной работы, въ смыслѣ объединенія всѣхъ живыхъ силъ общества и въ смыслѣ необходимости особаго вниманія къ интересамъ народной массы.

Нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія, что въ этой демократической постановкѣ политическаго вопроса отразилось не индивидуальное настроеніе автора, а цѣлое теченіе земской общественной мысли, которое въ практической земской дѣятельности преломлялось въ жизненныхъ условіяхъ среды и обстановки и получало далеко, впрочемъ, недостаточное осуществленіе въ очередной практической работѣ, а въ рѣдкихъ общихъ заявленіяхъ того времени—тусклое выраженіе.

Прямыя политическія заявленія того періода насчитываются только единицами; сколько-нибудь многочисленныя и въ основѣ своей однообразныя заявленія раздались только по поводу приглашенія свѣдущихъ людей и въ такой періодъ, когда движеніе уже было на исходѣ, и заявленія земствъ не могли оказать сильнаго

дѣятелей. И все же выступленія земствъ имѣли огромное значеніе для развитія конституціонной идеи въ Россіи. Они обнаружили и передъ правительствомъ, и передъ обществомъ, что идея эта жива, что только ея осуществленіе можетъ вывести страну на новый путь, и служили постояннымъ предупрежденіемъ, что рано или поздно вопросъ снова будетъ поставленъ на очередь. Количество и даже форма заявленій имѣли значеніе второстепенное, такъ какъ всѣмъ были извѣстны тѣ условія, въ которыхъ шла земская жизнь, и на фонѣ общаго молчанія легальнаго общества земскій голосъ составлялъ рѣзкое исключеніе.

VII.

Сколько-нибудь организованнаго обществ. противоположной, сословной и крѣпостнической точки зрѣнія мы не знаемъ въ исторіи земскаго движенія. Но отдѣльные голоса этого рода, разумѣется, раздавались нерѣдко, и часто они оказывали и тогда вліяніе на земскія собранія.

Первой тяжелой реакціи, наступившей послѣ 1882 г., подарила насъ довольно послѣдовательнымъ выраженіемъ этого сословнаго теченія земской мысли въ трудѣ А. Д. Пазухина, извѣстнаго симбирскаго земца, ставшаго затѣмъ исполнителемъ реакціонныхъ плановъ гр. Д. А. Толстого. Характерна сама эта подробность. Для осуществленія своихъ стремленій Пазухину пришлось смѣнить земское дѣло на постъ чиновника при министрѣ, нанесшемъ самый тяжелый ударъ по земству.

Взгляды Пазухина изложены въ обширной статьѣ, помѣщенной во главѣ № 1 „Русскаго Вѣстника" за 1885 г. Указавъ на болѣзненное состояніе Россіи половины 60-хъ годовъ, Пазухинъ пытается опредѣлить тотъ ядъ, который вызываетъ болѣзнь, и усматриваетъ его въ земской реформѣ и въ слѣдующихъ за нею преобразованіяхъ: крестьянское положеніе сохранило въ неприкосновенности сословный строй крестьянъ и дворянъ, „въ основѣ всѣхъ реформъ, слѣдующихъ за крестьянскою, лежитъ принципъ уравненія или такъ называемаго сліянія сословій не только въ правахъ личныхъ (гражданскихъ), но и во всѣхъ правахъ служебныхъ—политическихъ".

Интересна въ устахъ этого русскаго представителя сословныхъ началъ готовность отожествить права политическія со служебными. Пазухинъ признаетъ, что коренное зло въ многовластіи, въ разъединеніи начала правительственнаго и земскаго, и находитъ поэтому необходимымъ установить органическую связь между ними. Онъ

припоминаетъ борьбу между двумя направленіями земской мысли въ 1882 г. и относитъ ее къ слѣдующему: „сторонники нашего самоуправленія желали, чтобы все мѣстное управленіе было передано въ руки земства, требуя вмѣстѣ съ тѣмъ полнаго упраздненія крестьянскихъ учрежденій и введенія принципа безсословности въ управленіе селомъ и волостью". Оппозиція, „стѣсненная въ откровенномъ выраженіи своихъ мнѣній въ земскихъ собраніяхъ (курсивъ мой. *Д. Ш.*), стояла вообще за усиленіе авторитета правительства въ земскихъ дѣлахъ и въ частности за возстановленіе института мировыхъ посредниковъ", который—прибавимъ отъ себя и возродился, при помощи нѣкоторыхъ членовъ этого „оппозиціоннаго" меньшинства, въ земскихъ начальникахъ.

Ратуя за возстановленіе сословнаго строя, Пазухинъ не дѣлаетъ себѣ иллюзій относительно истиннаго значенія у насъ дворянства: онъ называетъ его „служилымъ земледѣльческимъ сословіемъ", которое пополнялось „изъ другихъ классовъ народа путемъ государственной службы".

Но, опредѣливъ чиновное происхожденіе дворянства, Пазухинъ далѣе утверждаетъ, что, „поддерживаемое сверху, оно пользовалось уваженіемъ снизу". Всякое значеніе, силу и моральное содержаніе дворянство однако совершенно, по словамъ автора, утратило, какъ только оно лишилось поддержки сверху. Нарисовавъ затѣмъ ужасающую картину полнаго разложенія помѣстнаго дворянства при новыхъ условіяхъ и прочитавъ ему, казалось, отходную, Пазухинъ приходитъ затѣмъ совершенно неожиданно къ выводу, будто „помѣстное дворянство пользуется среди крестьянъ полнымъ довѣріемъ и глубокими симпатіями", и, несмотря на признаваемую имъ распродажу дворянскихъ земель, находитъ возможнымъ возрожденіе этого сословія благодаря спасенному какимъ-то чудомъ отъ „реформеннаго урагана" институту предводителей дворянства.

Въ защиту погибающаго дворянства выдвигается такой аргументъ: „Петровское дворянство не уступаетъ старому служилому классу въ преданности царской власти"... „Исторія этого новаго дворянства со времени событій воцаренія императрицы Анны и до борьбы, которую ведутъ въ наши дни остатки этого разбитаго и обѣднѣвшаго класса съ властолюбивыми домогательствами безсословной интеллигенціи (курсивъ мой. *Д. Ш.*), служитъ лучшимъ доказательствомъ національныхъ достоинствъ петровской Табели о рангахъ"...

Развивъ затѣмъ проектъ „земскаго представительства отъ сословій вмѣсто представительства отъ служебныхъ группъ разнаго рода имущественниковъ", Пазухинъ далѣе довершаетъ картину дворянской политической программы, обнаруживая краешекъ своеобразнаго конституціонализма: послѣ завершенія всѣхъ предположенныхъ преобразованій, по его мнѣнію, „государственная власть, безъ всякаго опасенія за спокойствіе и порядокъ, можетъ даровать сословіямъ привилегіи политическаго свойства, привлечь ихъ къ участію въ управленіи страной" (курсивъ мой. *Д. Ш.*). Для вѣрности авторъ спѣшитъ прибавить, что равенство сословныхъ правъ лживая фикція: нормальныя отношенія между сословіями возможны лишь при условіи, что „дворянство станетъ снова служилымъ и вмѣстѣ высшимъ земскимъ сословіемъ". И въ заключеніе рисуется такая картина:

„Возвративъ себѣ преимущественныя служебныя права, дворянство снова станетъ опорой Престола, снова пріобрѣтетъ почетное положеніе, сдѣлавшись той притягательной силой, куда будетъ стремиться все, что выдвигается изъ другихъ сословій силой ума и дарованій. Прекратятся всѣ недоразумѣнія между дворянствомъ и крестьянствомъ, а на элементы безсословной Россіи будетъ наложена узда, которая остановитъ дальнѣйшее развитіе въ нашемъ отечествѣ смуты, хищничества и властолюбивыхъ домогательствъ".

Дѣло поставлено ясно: съ одной стороны —сословный строй съ искусственно поддерживаемымъ преобладаніемъ дворянства и съ прикрытымъ закрѣпощеніемъ крестьянъ, причемъ историческая власть призывается любовно поступиться долею своего могущества съ довѣреннымъ дворянствомъ, съ другой стороны—„безсословная Россія" со своими домогательствами на закономѣрное участіе во власти.

Умѣстно ли въ статьѣ о земскихъ политическихъ теченіяхъ изложеніе этой плохо обоснованной записки, готовой принести въ жертву не только демократическое и либеральное, но и все вообще земское дѣло изъ-за искусственной поддержки дворянства? Мы думаемъ, что умѣстно, такъ какъ записка эта, какъ ни уродлива ея аргументація, вѣрно отражаетъ одно изъ теченій дворянской мысли, составляющее противоположность либеральнаго и демократическаго направленія. И печальная полоса безвременья цѣлаго десятилѣтія послѣ 1882 г. часто видѣла торжество этой психологіи въ земскомъ дѣлѣ.

У насъ имѣется одинъ чрезвычайно интересный человѣческій документъ, вышедшій изъ земской среды, съ рѣшительнымъ

протестомъ противъ дворянско-чиновничьей реставраціи, созданной усиліями гр. Толстого и Пазухина. Мы говоримъ о напечатанной въ первой книжкѣ сборника „Освобожденіе" (изд. П. Б. Струве въ Штуттгартѣ въ 1903 г.) статьѣ „На поворотѣ". Принадлежащая перу одного изъ виднѣйшихъ земскихъ дѣятелей, котораго Струве характеризуетъ словами: „отпрыскъ дворянской среды, воспитанной на традиціонныхъ «патріотическихъ» воззрѣніяхъ", статья эта одушевлена чувствомъ глубочайшаго негодованія и жгучей тревоги при видѣ создавшагося положенія въ результатѣ побѣдоносной по внѣшности реакціи. Съ другой точки зрѣнія характеризуются тѣ начала, которыя рекомендованы Пазухинымъ и явились дѣйствующей пружиной реакціоннаго механизма, и рисуются всѣ его послѣдствія въ государственной и общественной жизни. „Путемъ разныхъ льготъ и денежныхъ пособій прилагается стараніе создать изъ дворянъ какой-то особый классъ охранителей, связанныхъ служебными привилегіями съ правящей бюрократіей и преданныхъ установленному правительственному порядку за денежныя вознагражденія изъ государственнаго казначейства". „Открывается какой-то гнусный торгъ правительственныхъ властей съ помѣщичьимъ дворянствомъ". И автора „самовластіе бюрократической олигархіи", не находящей отпора въ обществѣ, наводитъ на тѣ же мрачныя мысли, которыя высказывалъ въ XVIII в. кн. Щербатовъ: „Россіи повторить собою второй примѣръ Византіи, исторіи тысячелѣтняго растленія государства". Но теперь рисуется возможность и другого выхода. „Значеніе переживаемаго историческаго момента громадно,—теперь или никогда должно обнаружиться, есть ли въ Россіи такія силы, которыя способны внѣдрить безъ потрясеній новыя свободныя начала въ нашъ государственный строй"... „Въ противовѣсъ исключительному господству безотвѣтственной бюрократіи нужно сплотить большія общественныя силы, не разрушительныя, но способныя на творческую государственную работу". И, конечно, выходъ ясенъ: „Необходимо общественное (пока— въ 1902 г. опять только общественное! *Д. Ш.*) представительство".

Мы только въ самыхъ общихъ чертахъ намѣтимъ, во что вылились земскія политическія теченія въ тотъ періодъ, когда наконецъ движеніе охватило все русское общество. Въ первой половинѣ 90-хъ годовъ возобновились съѣзды болѣе прогрессивно настроенныхъ земцевъ. Земцы эти группируются вокругъ П. Н. Петрункевича, но на съѣздахъ ихъ ставятся на очередь не чисто политическіе вопросы, а очередные вопросы земской жизни, разсматриваемые съ болѣе принципіальной точки зрѣнія. Впрочемъ, и одно политическое выступленіе стоитъ въ связи съ этой органи-

зацій земскихъ силъ. Въ ней обсуждался вопросъ о подачѣ адресовъ отъ земскихъ собраній послѣ восшествія на престолъ императора Николая II, и изъ той же среды вышла и попытка заграничнаго изданія на политическія темы. Одна изъ брошюръ этой серіи (С. Мирный. „Земскіе адресы 1894 г. и ихъ политическая программа") цитируется и запиской гр. Витте въ подтвержденіе устойчивости земской оппозиціи.

Вскорѣ послѣ 1894 г. съѣзды эти прекратились. Въ 1896 г. Д. Н. Шиповъ полагаетъ начало другой организаціи, болѣе оффиціальной и основанной на обслуживаніи еще болѣе узкаго круга земскихъ вопросовъ: собирается съѣздъ предсѣдателей губернскихъ земскихъ управъ, которому, по соглашенію съ министромъ вн. дѣлъ Горемыкинымъ, предполагалось придать постоянный и признанный правительствомъ характеръ.

Послѣ перваго же съѣзда въ Нижнемъ-Новгородѣ министерство, повидимому, обезпокоенное нападками „Московскихъ Вѣдомостей", воспрепятствовало осуществленію дальнѣйшихъ. Организація предсѣдателей губернскихъ управъ, хотя и не умерла окончательно, такъ какъ сношенія предсѣдателей съ иниціаторомъ ихъ, Д. Н. Шиповымъ, поддерживались по разнымъ случаямъ, но никакого серьезнаго значенія не имѣла до новаго общественнаго оживленія начала 90-хъ годовъ. Въ 1902 г. на основѣ этой организаціи былъ созванъ съѣздъ, объединившій земскія выступленія въ сельско-хозяйственныхъ комитетахъ.

Начавшій выходить въ іюлѣ 1902 г. въ Штутгартѣ журналъ „Освобожденіе" стоялъ въ тѣснѣйшей связи съ возобновленіемъ группировокъ либеральныхъ земскихъ силъ. Изъ той среды онъ вышелъ и въ свою очередь явился самымъ сильнымъ организующимъ средствомъ для земскаго движенія, которое на этотъ разъ уже неразрывно связано было съ движеніемъ общественнымъ. Исторія отношеній двухъ одновременно существовавшихъ организацій земцевъ-конституціоналистовъ и общеземскихъ съѣздовъ— не разъ была разсказана.

Земцы-конституціоналисты выдвигали тактическія задачи и систематически вырабатывали свою программу, въ которой оба начала, выявившіяся уже въ постановленіяхъ тверского боярства 1862 г.,—конституціонное и безсословное демократическое,—получили послѣдовательное развитіе. Въ общеземскихъ съѣздахъ по отношенію къ вопросу о конституціи было вначалѣ два теченія: большинство за опредѣленную постановку вопроса о правовомъ строѣ и руководимое Д. Н. Шиповымъ меньшинство, склонявшееся къ славянофильской доктринѣ о прав-

ственномъ началѣ, опредѣляющемъ отношенія между властью и обществомъ, и отстаивавшее постановку вопроса о представительствѣ въ неопредѣленной редакціи.

Столкновеніе этихъ теченій составило самый драматическій эпизодъ на ноябрьскомъ земскомъ съѣздѣ 1904 г. въ Петербургѣ. Конституціоналисты одержали побѣду 71 голосомъ противъ 27. П. П. Петрункевичъ въ своей рѣчи по этому вопросу требовалъ опредѣленной постановки вопроса о правовыхъ гарантіяхъ. По его мнѣнію, историческое прошлое наше, не знавшее этихъ гарантій, повело къ созданію въ нашей жизни двухъ институтовъ: крѣпостного права и удержавшагося послѣ его отмѣны всевластія бюрократіи. Начала эти „привели Россію къ севастопольскому разгрому, они же привели ее и къ гибельной войнѣ съ Японіей“... „Чтобы измѣнить современный порядокъ вещей, необходимо, чтобы власть подчинилась праву и во имя этого права. Мы ищемъ основъ нашего существованія въ правѣ и гарантіяхъ, даваемыхъ имъ“ [1].

По мнѣнію Д. Н. Шипова, „въ основу необходимой реформы нашего государственнаго строя долженъ быть положенъ не правовой принципъ, а принципъ нравственный, идея этико-соціальная“. „Если въ основу народнаго представительства будетъ теперь же положена идея правовая, требованіе правъ, обезпеченіе ихъ формальными гарантіями и участіе въ осуществленіи законодательной власти, то можно опасаться, что такимъ путемъ изъ народнаго самосознанія будетъ постепенно выправлена та нравственная идея, которая теперь еще такъ сильна въ русскомъ народѣ“. Впрочемъ, и Д. Н. Шиповъ предоставлялъ рѣшить этотъ вопросъ самому народу: „Если народъ самъ дойдетъ до сознанія необходимости правового строя, то пусть это будетъ плодомъ его сознательнаго отношенія къ этому вопросу“.

Въ противоположность идеѣ конституціонной, принятой послѣ продолжительныхъ преній и голосованія, результатъ котораго оказался для многихъ неожиданнымъ, по другому основному вопросу, о равенствѣ въ правахъ, рѣшеніе получилось единогласное. Правда, вопросъ этотъ не былъ предусмотрѣнъ организаціоннымъ бюро съѣзда и возникъ попутно при обсужденіи вопроса объ уравненіи крестьянъ въ правахъ съ лицами другихъ сословій.

Рѣшительнымъ сторонникомъ постановки общаго вопроса о равноправности явился гр. П. А. Гейденъ. По его словамъ, „въ настоящее время ограниченія правъ и несообразности существуютъ и

---

[1]) Частное совѣщаніе земскихъ дѣятелей 6—9 ноября 1904 г. въ С.-Петербургѣ. М. 1905, стр. 53—54.

по отношению къ другимъ сословіямъ. Гражданскія и политическія права должны быть одинаковы для всѣхъ гражданъ; но и тѣ къ уничтоженію тѣхъ сословныхъ перегородокъ, которыя существуютъ теперь".

Ф. И. Родичевъ поставилъ и другую сторону вопроса: онъ находитъ необходимымъ „выставить общее положеніе о равенствѣ всѣхъ гражданъ независимо отъ ихъ происхожденія, племени и вѣроисповѣданія". Послѣ новаго доклада бюро на слѣдующій день удалось быть принятъ единогласно и безъ преній въ такой редакціи: „Личныя (гражданскія и политическія) права всѣхъ гражданъ Россійской имперіи должны быть равны".

Выступленіе земскаго съѣзда въ ноябрѣ 1904 г. было, безъ сомнѣнія, самымъ выдающимся политическимъ актомъ со стороны земской среды, и дальнѣйшее поведеніе организованныхъ въ съѣзды земцевъ и даже значительной части земскихъ собраній на этотъ разъ было послѣдовательнымъ и стойкимъ. Что оно произвело значительное впечатлѣніе на бюрократію и не осталось безъ вліянія на окончательное рѣшеніе конституціоннаго вопроса, хорошо видно изъ тѣхъ совѣщаній высшихъ сановниковъ, которыя разсматривали въ началѣ іюля 1905 г. проектъ избирательнаго закона. Въ нѣсколькихъ своеобразныхъ отраженіяхъ велась борьба по тѣмъ же двумъ вопросамъ, въ которыхъ расходилась и земская мысль, по вопросу о предоставленіи представительству права рѣшающаго голоса и по вопросу о сословныхъ или безсословныхъ выборахъ. Въ то время какъ на земскіе съѣзды впосылись проекты законченнаго конституціоннаго устройства и экономическихъ реформъ и въ рядѣ съѣздовъ пушкъ за пушкомъ огромнымъ большинствомъ принимались—впрочемъ, не безъ упорной борьбы—тѣ элементы всеобщаго прямого избирательнаго права,—здѣсь, въ совѣщаніи, споры шли, конечно, въ другой плоскости: можно ли считать окончательно отклоненными заподозрѣнныя предположенія министровъ, противъ которыхъ высказется болѣе $^2/_3$ голосовъ и Гос. Думы и Гос. Совѣта (въ его тогдашнемъ составѣ), что слѣдуетъ ли думское представительство свести къ выборнымъ отъ нѣсколькихъ сословій: дворянъ и крестьянъ. Но по существу это были тѣ же вопросы о конституціи и демократизмѣ, и та частичная побѣда, которая была одержана въ пользу началъ ограниченія власти правомъ и въ пользу всесословности противъ дворянскаго представительства, тѣсно связана съ земскимъ движеніемъ 1905 г. Самымъ сильнымъ аргументомъ противъ дворянскаго представительства былъ фактъ и встрѣчи въ земскихъ и даже дворянскихъ собраніяхъ вопроса о всесословности и участіи земскихъ круговъ, съ преобладаніемъ въ

нихъ дворянскаго элемента, въ освободительномъ движеніи, - слѣдовательно, ненадежность самихъ дворянъ въ качествѣ опоры власти. И дѣйствительно, въ этотъ годъ обновленія нашего государственнаго строя послѣдовательные противники абсолютизма и сословности одни только и удержались на поверхности общеземскаго движенія; попытка организаціи силъ, стоявшихъ на промежуточной позиціи, сдѣланная Д. Н. Шиповымъ въ маѣ 1905 г., не имѣла никакого значенія, и положенія, выработанныя на съѣздѣ сторонниковъ государственныхъ выборовъ отъ земскихъ собраній, не имѣли никакого вѣса. Сколько-нибудь широкихъ попытокъ организовать еще болѣе правые элементы на земской почвѣ совсѣмъ не было. Правда, за политическими выступленіями земскихъ силъ послѣ крушенія дѣла первой и второй Думы послѣдовала въ земской средѣ реакція. На нѣсколько трехлѣтій воцарились въ земскихъ собраніяхъ правые элементы, и была сдѣлана попытка противопоставить съѣздамъ 1905 г. новые земскіе съѣзды съ другой программой. Но роль земскихъ передовыхъ политическихъ теченій уже была выполнена. Каковъ бы ни былъ окончательный исходъ политическаго развитія въ Россіи, участниками въ рѣшеніи этого вопроса будутъ теперь уже не земскія силы. Земскій либерализмъ исполнилъ свою миссію, понеся свои лозунги до обновленія государственнаго строя и объединивъ на своей платформѣ въ важный историческій моментъ политическаго преобразованія огромное большинство живыхъ земскихъ силъ. Впрочемъ, платформа этихъ либеральныхъ земцевъ была въ концѣ концовъ та же общая демократическая платформа, и проводить ее въ жизнь помимо своей очередной земской работы они могли только въ тѣсномъ союзѣ съ силами, стоящими внѣ земства. Какой-либо самостоятельной земской политической силы не было и не могло быть въ русскихъ условіяхъ XIX и XX в., какъ не было самостоятельной силы и у дворянства конца XVIII в., несмотря на дарованныя ему формы сословнаго самоуправленія.

10113

ЭРНСТЪ ЛЕЙТЦЪ - М. ГОЛЬДБЕРГЪ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ,
Воскресенскій пр., уг. Сергіевской, № 11 57.

ТЕЛЕГРАММЫ: БАКТЕРІОЛОГІЯ СПБ.

ТЕЛЕФОНЫ: 86-96, 106-66, 428-39.

ПОЛНОЕ ОБОРУДОВАНІЕ и ПОПОЛНЕНІЕ
: НОВѢЙШИМИ ПРИБОРАМИ :
ХИМИКО-БАКТЕРІОЛОГИЧЕСКИХЪ,
САНИТАРНО-ГИГІЕНИЧЕСКИХЪ,
КЛИНИКО-ДІАГНОСТИЧЕСКИХЪ,
ВЕТЕРИНАРНЫХЪ и ЗООТЕХНИЧЕСКИХЪ
ЛАБОРАТОРІЙ,
ОПЫТНЫХЪ СЕЛЬСКО-ХОЗЯЙСТВЕН. СТАНЦІЙ,
ПАСТЕРОВСКИХЪ и ОСПЕННЫХЪ ИНСТИТУТ.

Смѣты и спеціальные каталоги по требованію.

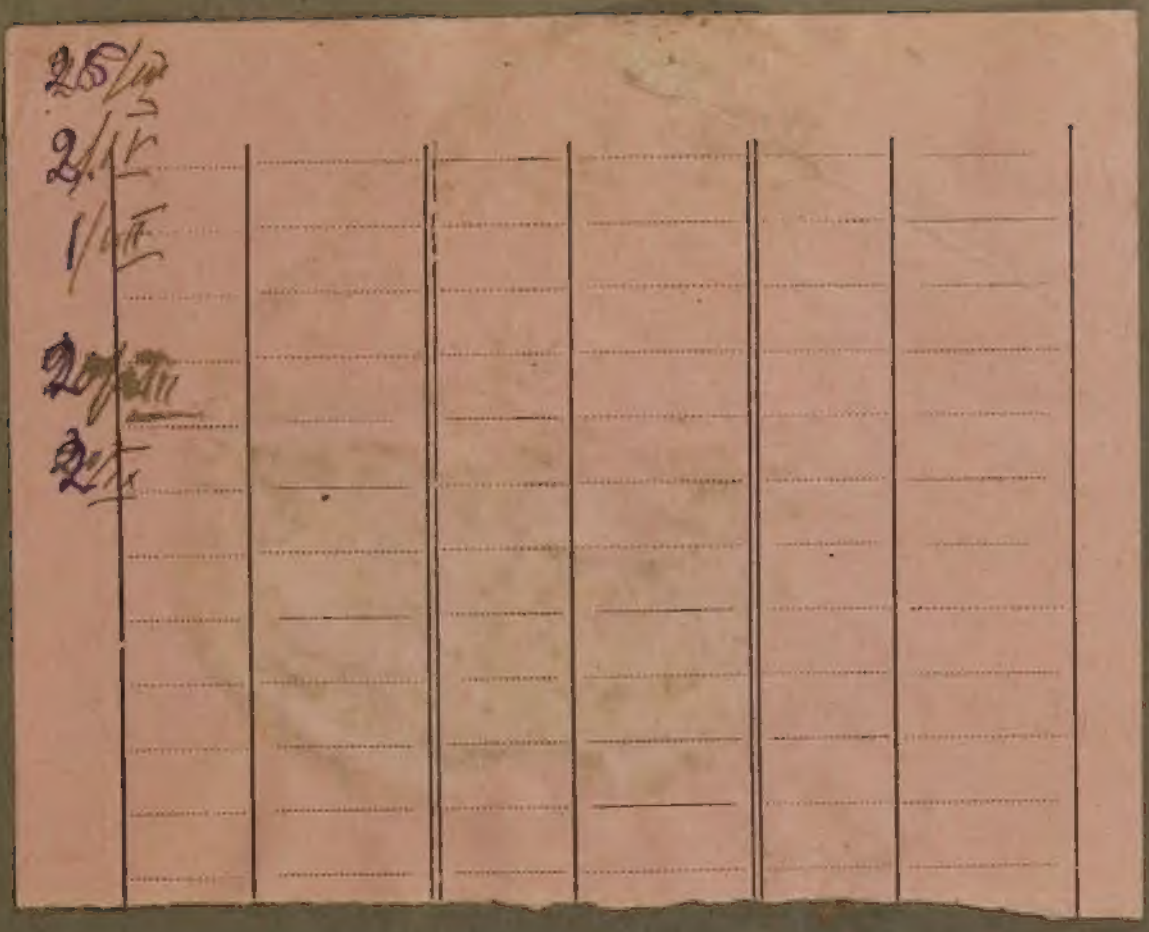
На ВСЕРОССІЙСКОЙ ВЫСТАВКѢ ГИГІЕНЫ, СПБ. 1913 г.
оборудованная фирмой образцовая лабораторія земскаго санитарнаго врача премирована золотой медалью.

ШКОЛЬНЫЙ ОТДѢЛЪ:
Приборы для практическихъ занятій по естествознанію и гигіенѣ.

ПРОЕКЦІОННЫЕ АППАРАТЫ ЛЕЙТЦА для ШКОЛЪ и АУДИТОРІЙ.

ПРИЗМЕННЫЕ БИНОКЛИ ЛЕЙТЦА
для ТЕАТРА, ПУТЕШЕСТВІЙ ОХОТЫ и СПОРТА.
ВЫСОКАЯ СВѢТОСИЛА, БОЛЬШОЕ ПОЛЕ ЗРѢНІЯ МАЛЫЙ ВѢСЪ.

Спеціальный каталогъ безплатно.

Россійское Отдѣленіе ЭРНСТЪ ЛЕЙТЦЪ, Спб., Воскресенскій пр., 11.

БИБЛІОТЕКА